



Helka Raivio
Nina Nykänen

Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä -yhdenvertaisuutta vai aktivointia?

Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa
työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämisessä

TYÖPAPERI 14/2014

Helka Raivio ja Nina Nykänen

Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä -yhdenvertaisuutta vai aktivointia?

**Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa
työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämisessä**



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittaja ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-302-171-6

ISSN 2323-363X

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-171-6>

Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy
Tampere, 2015

Esipuhe

Euroopan unionin työllisyysstrategioissa on jo vuodesta 1997 nostettu työttömyys, ja syrjäytyminen siihen kytkettynä, huolenaiheista keskeisimpinä esiin. ”Syrjäytymisen torjunta” on EU:n työllisyysstrategioissa nivottu osaksi aktiiviselle työvoimapolitiikalle asetettuja tavoitteita, joiden edistämiseen Suomi on sitoutunut. Työn ja työllistymisen kautta on korostettu tehokkaimmin torjuttavan myös köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Työttömyyden lisääntyminen kautta koko Euroopan on kuitenkin johtanut siihen, ettei asetetuissa tavoitteissa liittyen esimerkiksi 20 000 000 eurooppalaisen köyhyyden poistamiseen ole edistytty.

Eurooppa 2020 -kasvustrategian toimeenpanoon jäsenmaissa liittyen Euroopan yhteisenä tavoitteena on kuitenkin täystyöllisyys, (*Uutta osaamista ja uusia työpaikkoja* – lippulaivahanke, 2010) mikä tarkoittaa myös nykyisten työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ryhmien työllisyyden lisäämistä. Tämän selvityksen toimeksiantona on ollut tuottaa tietoa niistä eurooppalaisista toimintatavoista, joilla lisätään ja laajennetaan nimenomaan ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien osallisuutta työmarkkinoilla. Toimeksiantannon, hankesuunnitelman mukaan tarkoituksena oli ”hakea ratkaisuja ikääntymisestä ja eläköitymisistä johtuviin muutoksiin huoltosuhteessa sekä työvoiman vähenemiseen”. Suunnitelmassa todetaan, että ”on tärkeää saada olemassa oleva työvoimareservi käyttöön ja työllistää osatyökykyiset henkilöt, maahanmuuttajat ja syrjäytymisuhan alla olevat nuoret”.

Selvitys *osallistavan työllisyyspolitiikan* (inclusive employment policy) käytännöistä ja suuntaviivoista Euroopassa on tuotettu osana Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen työskentelyä vuosina 2011–2015. Hankesuunnitelman mukaan ”toteutuvan kansainvälisen yhteistyön avulla saadaan kokemuksia eri maiden hyvistä käytännöistä ja keinoista ns. vaikeasti työllistyvien ja vammaisten henkilöiden *työelämäosallisuuden* lisäämiseksi”. Eri maiden *osallistavaa työllisyyspolitiikkaa* vertailevaan selvitykseen perustuen tavoitteeksi oli asetettu myös suositusten antaminen *osallistavan työllisyyspolitiikan* kehittämiseksi Suomessa.

Emme kuitenkaan löytäneet Euroopan tasolla yhtenäistä näkemystä siitä, mitä *osallistavalla työllisyyspolitiikalla* tarkoitettaisiin. Käsitettä *inclusive employment policy* ei käytetä aineistomme politiikkasuosituksissa, emmekä törmänneet käsitteeseen niissä keskusteluissa, joita kävimme hankkeessa toteutetuilla opintomatkoilla tai erilaisiin kotimaisiin ja kansainvälisiin työkokouksiin osallistuessamme. Käsiteparia *inclusive employment* esiintyy, mutta se liitetään poikkeuksetta suosituksiin vammaisten henkilöiden työllistymisen edistämiseksi. Aineistossamme mainitaan käsitteet *inclusive labour market* (osallistavat työmarkkinat), mutta käsitettä *inclusive employment policy* ei esiinny.

Kun ilmeni, ettei tutkittavaksi ja vertailtavaksi asetettua politiikkasuuntausta sellaisenaan ollut olemassa, pohdittavaksi tuli, mistä tätä suuntausta tulisi etsiä, ja millaisia aineistoja selvityksessä tulisi käyttää. Tuntuma, että suuntaus oli pikemminkin jotain tulevaa, kuin jotain jo olemassa olevaa, ohjasi niihin poliittisiin linjauksiin, joita Euroopan unioni jäsenmailleen antaa työllisyyden ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi sekä näiden strategisten ohjelmien arviointiin ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien, tai kuten se aineistomme politiikkasuosituksissa sekä kansallisissa maaraaporteissa ilmaistaan, ns. *haavoittuvien ryhmien* (vulnerable groups) perspektiivistä.

Sen lisäksi, ettemme kyenneet selvittämään *osallistava työllisyyspolitiikka*-käsitteen alkuperää, ilmeni että muitakin hankkeessa olennaisia käsitteitä vaivasi epätasällisuus ja tietynlainen väljyys, (*osallisuus, työelämäosallisuus*) mikä edellytti näiden käsitteiden ja niiden taustalla olevien tavoitteiden tarkempaa arviointia ja analyysia. Tästä käsitteiden määrittelytyöstä muodostuikin yksi keskeisistä tehtävistämme, mikä näkyy myös tämän selvityksen rakenteessa. Toisaalta, ymmärsimme tilaisuutemme olla osallisina, mutta myös vaikuttamassa niissä keskusteluissa, joissa *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntausta ollaan mahdollisesti hahmottelemassa. TOHKE-kehittämishanke olikin ennen kaikkea puheenvuoro. Toivomme, että

onnistuimme pitämään sen ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden ja ryhmien rinnalla seisten.

Otimme kehittämishankkeen tehtäväksiannon koko työvoimareservin käyttöönotosta huoltosuhteen tasapainottamiseksi sekä pääministerien Jyrki Katainen ja Alexander Stubb hallitusten tavoitteet köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisystä nimenomaan työllisyyttä lisäämällä vakavasti. Kun tavoitteina ovat työllisyysasteen nostaminen sekä yhteiskunnalliseen toimintaan juuri työn kautta osallistumisen lisääminen, tulee *osallistavan työllisyyspolitiikan* lähteä liikkeelle jokaisen oikeudesta työhön ja *työelämäosallisuus* siten ymmärtää palkkatyönä. *Työelämäosallisuutta tukeviksi toimiksi* puolestaan ymmärretään tällöin ne palvelut ja toimenpiteet, jotka vievät ihmisiä avoimille työmarkkinoille ja tukevat heidän pysymistään työssä.

Kilpailukyky-yhteiskunnan työmarkkinat ovat kuitenkin kiristyneet ja eriytyneet, ja ainoastaan kaikkein pätevimmille, pystyvimmille ja jaksavimmille työntekijöille vaikuttaa olevan työmarkkinoilla kysyntää. Koimme hankkeen tavoitteenasettelujen olevan voimakkaassa ristiriidassa vallitsevien talouskasvua, kilpailukykyä ja tuottavuuden lisäämistä painottavien tavoitteenasettelujen kanssa. Ristiriita erityisesti tuottavuuden lisäämisvaateen ja ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiskaavan kanssa oli niin ilmeinen, että hetimitä oli vaikeuksia ottaa todesta sitä poliittista huolta, jota esimerkiksi kestävyysvajees- ta on kannettu. Mikäli huoltosuhteen tasapainottamiseksi vilpittömästi katsotaan tarvittavan koko työvoimareservi, huolimatta heidän ominaisuuksistaan, käyvät vaatimukset tuottavuuden lisäämisestä paikoin mahdottomiksi. Poliitiikan kentällä risteävät tavoitteet ovat myös vastakkaisia, mikä vaikeuttaa uudistusten ja kehittämisohjelmien toimeenpanoa.

Selvitystä toteuttaessamme paikansimme kaksi *osallistavan työllisyyspolitiikan* linjaa, joiden tavoitteenasettelut ja toimenpiteet ovat osin hyvin erisuuntaiset. Vammaispoliittisessa, sosiaalisia ja ihmisoikeuksia painottavassa linjassa, oikeus työhön ja yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua työmarkkinoilla tuottamaan toimintaan ovat keskeisiä tavoitteita. Toinen linja paikantuu Euroopassa erityisesti 2000-luvun aikana yleistyneeseen työtä vailla olevien, ja eritoten erilaisia sosiaalietuuksia saavien ryhmien aktivointiin. Tässä aktivointia ja sosiaaliturvaetuuksien vastikkeellisuutta korostavassa suuntauksessa ihmisten oikeuksia sosiaaliturvaan on neuvoteltu uudelleen ja keskiöön on nostettu etuuksia saavien velvollisuudet yhteiskuntaa kohtaan. Työtä ei yhtäläillä tunnusteta työttömien, etenkin ikääntyneempien, pitkään työttömänä olleiden tai maahanmuuttajien oikeudeksi, vaan se asettuu velvollisuudeksi, jonka täyttämättä jättämisestä voidaan sanktioida – etuuksia leikkaamalla. Olemme pyrkineet tuomaan suuntaukset keskusteluun keskenään, jotta tulevaisuudessa olisi mahdollista tehdä arviota siitä, minkälaista työllisyyspolitiikkaa ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämiseksi halutaan toteuttaa.

Oma kantamme on, että näkökulmaa työstä sosiaalisena ihmisoikeutena tulee laajentaa vammaispolitiikasta koskemaan myös muiden ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllisyyden edistämistä. Aineistossamme esiintyvät, ja kehittämishankkeen suositusten lähtökohdaksi omaksumamme *osallistavat työmarkkinat* tarkoittavat toimenpiteitä, joilla taataan, että työhön haluaville on kysyntää huolimatta siitä, onko henkilö nuori, pitkittyneesti työttömä, vammainen, maahanmuuttaja - vai mahdollisesti kaikkea tätä. *Osallistava työllisyyspolitiikka* asetettuna näin laajempaan kontekstiin, osaksi *osallistavia työmarkkinoita*, tarkoittaa siten yhtäältä sitä, että jokaisen työpanosta tarvitaan, mutta erityisesti sitä, että kaikille on yhtäläinen, sosiaalinen oikeus työhön. Lähtökohtamme perustuu YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen (1948) 23. artiklaan jokaisen oikeudesta työhön sekä YK:n sosiaalisen edistyksen ja kehityksen julistukseen vuodelta 1989 (STM:n esitteitä 1/1989).

Vetoamisen ihmisoikeuksiin on sanottu olevan naiivia, ettei nykyisessä talous- ja työllisyystilanteessa voida lähteä liikkeelle työstä ihmisoikeutena, että täystyöllisyyden tavoittelu on utooppista. Utopiat ovat kuitenkin läpi historian toimineet myös horisontaalisina, uudenlaista ajattelua avaavina ja vaihtoehtoja synnyttävänä, *toisin valitsemista* ja *toisin tekemistä* mahdollistavina tulevaisuuspärspektiiveinä, jollaisista erityisesti sosiaalidemokraattisen työväenliikkeen utopia hyvinvointivaltiota käy esimerkkinä. Työelämään

pääsyn esteiden poistamiseksi tarvitaan nyt erityistä, työmarkkinoiden rakenteisiin vaikuttavaa työllisyyspolitiikkaa. *Osallistavien työmarkkinoiden* edistämisen ja eteenpäin viemisen voi sanoa olevan yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen tärkeimmistä tehtävistä.

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishanketta toteutettiin yhdessä monien erilaisten ihmisten, ryhmien ja yhteisöjen kanssa ja ajattelussamme sekä työskentelyssämme saimme hyvin monipuolisesti tukea. Työskentelimme yhdessä useiden kotimaisten sekä kansainvälisten työllisyysdenhoidon ja työllisyyspolitiikan asiantuntijoiden, toteuttajien, suunnittelijoiden, tutkijoiden sekä kehittäjien kanssa. Erityiskiitoksen esitämme projektiryhmällemme, jonka aktiivinen ja rohkea osallistuminen hankkeen työskentelyyn oli ehtymätön voimavara ja vilpitön ilo. Keskustelut olivat arvokkaita, ja yhteistyökumppanien panos erityisesti hankkeen alueellisten seminaarien toteuttamisessa oli korvaamaton. Mikä tärkeintä, tavoitimme myös työllisyys- ja osallisuuspolitiikkojen kohderyhmiä, joita ilman ymmärryksemme ja kokemuksemme osallisuudesta olisi jäänyt monin osin vaillinaiseksi ja työmme siten vajaaksi. Kiitos jokaiselle hanketyöskentelyssä vaikuttaneelle, ja erityisesti Lyhty ry:n ja Radio Valon kumppaneille!

Helsingissä, 4.6.2015

Helka Raivio ja Nina Nykänen

Tiivistelmä

Helka Raivio & Nina Nykänen. Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä – yhdenvertaisuutta vai aktiivointia? Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämiseksi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 14/2014. 136 sivua. Helsinki 2014. ISBN 978-952-302-171-6.

Selvityksen toimeksiantona oli tuottaa tietoa eri maiden *osallistavasta työllisyyspolitiikasta*. Selvityksen ensimmäinen osa, luvut 1-4, ovat politiikkasuuntausta määritteleviä. *Osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntaus sidotaan selvityksessä toimintaympäristöönsä, tilanteeseen muuttuvilla työmarkkinoilla. Työmarkkinoita tarkastellaan selvityksessä sosiaalisena järjestelmänä, yhteiskunnallisena suhteena, jossa työmarkkinoiden eri toimijoiden (työnantajat/yritykset, työvoima/työnhakijat sekä valtio) välille rakentuu valtasuhteita ja intressieroja. Selvityksessä pohditaan *osallistavan työllisyyspolitiikan* mahdollisuuksia vaikuttaa työmarkkinoiden toimintaan näitä valtasuhteita ja eturistiriitoja vähentävästi ja työmarkkinoiden avaamiseksi myös ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville ryhmille. *Osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntaus määritellään selvityksessä rakentuvaksi sellaisista politiikkatoimista ja toimenpiteistä, joilla A) lisätään ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien taloudellista osallisuutta, B) tuetaan heidän työmarkkinoille osallistumistaan sekä C) edistetään heidän yhteiskunnallista osallisuuttaan. Määritelmässä sovelletaan Raivion & Karjalaisen (2013) jäsenystä yhteiskunnallisesta osallisuudesta kolmen tasavahvan, ns. osallisuuden HAB-ulottuvuuden (having, acting, belonging) varaan rakentuvana prosessina.

Selvityksessä käydään myös keskustelua siitä, keitä nämä ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevat ryhmät ovat. Ns. vaikeaan työmarkkina-asemaan paikantuvista ryhmistä puhutaan usein myös erityisinä *riskiryhminä*, jollaisiksi selvityksessä osoitetaan nimettävän hyvin monenlaisia ihmisiä, hyvin erilaisissa elämäntilanteissa. Tällaista riskiryhmädiskurssia tarkastellaan selvityksessä hyvinvointivaltiollisen universalismin periaatteita murentavana puhetapana, jonka kautta tullaan mahdollisesti eriyttäneeksi ihmisryhmiä toisistaan sekä heikentäneeksi tasa-arvoisen politiikan toteuttamismahdollisuuksia.

Selvityksen toinen osa, luvut 5-8, ovat eurooppalaisen *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntausta esitteleviä ja vertailevia. Näissä luvuissa luodaan katsaus keskeisimpiin eurooppalaisiin työllisyys- ja osallisuuspoliittisiin politiikkasuosituksiin sekä työllisyyden edistämisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämisen osalta myös eurooppalaista vammaispolitiikkaa linjaaviin toiminta- ja toimenpidesuosituksiin. Esitettyjä eurooppalaisia politiikkasuosituksia tarkastellaan selvityksessä jo edellä mainittua ns. osallisuuden HAB-ulottuvuuksien jakoa soveltaen sekä ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien perspektiivistä. Näin hahmottuvan eurooppalaisen *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksen toteutumista jäsenmaissa vertaillaan selvityksen luvussa seitsemän, jossa tarkastelussa ovat eurooppalaisten työllisyys- ja osallisuuspoliittisten suositusten toimaansa arvioivat kansalliset raportit. Tarkastelu on rajattu kehittämisshankkeen kohdemaihin (Alankomaat, Ruotsi, Tanska, Saksa, Irlanti).

Selvityksessä *osallistavan työllisyyspolitiikan* osoitetaan jakaantuvan kahtia. Yhtäällä vammaispoliittisessa, sosiaalisia perus- ja ihmisoikeuksia painottavassa linjassa, oikeus työhön ja yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua työmarkkinoilla tuottavaan toimintaan nousevat keskeisiksi. Toisena linjana paikantuvassa, erityisesti 2000-luvun aikana Euroopassa yleistyneessä työtä vailla olevien aktivointia painottavassa linjassa, korostuvat pyrkimykset sosiaali- ja työttömyysturvaetuuksien vastikkeellistamisen vahvistamiseen sekä toimeentulon ja sosiaaliturvan sitomiseen tiiviimmin takaisin (työ)markkinoihin. Näin vammaispoliittisiin politiikkasuosituksiin verrattuna työtä vailla oleminen ei artikuloidu perus- tai ihmisoikeuskysymyksenä puhuttaessa muista ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevista ryhmistä, kuten syrjäytymisvaarassa olevista nuorista, maahanmuuttajista tai pitkäaikaistyöttömistä.

Kahtia jakautuvana *osallistava työllisyyspolitiikka* ei ole lähtökohdiltaan kaikkia ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä yhdenvertaisesti työmarkkinoille osallistava, ja heidän yhteiskunnallista osallisuuttaan lisäävä. Vain tiettyjen erityisryhmien työllisyyden edistämiseen ja syrjäytymisen torjumiseen täh-

täävänä se ei myöskään ole osa yleistä, koko työvoimaa koskevaa työllisyyspolitiikkaa, jolloin se on vastakkainen vammaispolitiikan valtavirtaistamisen periaatteen kanssa. Näin rakentuvana *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntaus ei olekaan kannatettava. Mutta asetettuna laajempaan kontekstiin, osaksi eurooppalaisissa työllisyys- ja osallisuuspoliittisissa suosituksissa sekä jäsenmaiden kansallisissa raporteissa mainittuja *osallistavia työmarkkinoita*, suuntaus osoittautuu hyödylliseksi.

Selvityksessä annettavien suositusten lähtökohdaksi nostetaan *osallistavan työllisyyspolitiikan* kehittäminen osana *osallistavia työmarkkinoita*. Näin tuodaan näkyväksi yhteys työmarkkinoiden omien toimintatapojen sekä ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllistymisen kysymysten ja kynnysten välillä. Ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistäminen asettuu kaikkien työmarkkinatoimijoiden yhteiseksi tehtäväksi velvoittaen *osallistavien työmarkkinoiden* kaikkia osapuolia myötävaikuttamaan ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllisyyteen ja jakaamaan vastuun tässä tavoitteessa etenemiseksi. *Osallistaviin työmarkkinoihin* kytkettynä *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntaus hahmottuu yhtäältä mekanismeina, joilla työmarkkinoiden toimintaa säädellään niin, että myös ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työvoimalle löytyy kysyntää. Toisaalta *osallistavassa työllisyyspolitiikassa* on kyse myös palvelujärjestelmän kehittämisestä niin, että palvelut parhaiten tukevat ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Avainsanat: osallisuus, sosiaalinen syrjäytyminen, syrjintä, yhdenvertaisuus, aktivointi, työllisyyspolitiikka, vammaispolitiikka, palkkatyö, riskiryhmät, sosiaaliset oikeudet, ihmisoikeudet, politiikkaohjelmat, osallistaminen, työmarkkinat

Abstract

Helka Raivio & Nina Nykänen. Elements of inclusive employment policy – equality or activation? Social rights versus conditionality in promoting employment among disadvantaged groups in the labour market. National Institute for Health and Welfare (THL). Discussion Paper 14/2014. 136 pages. Helsinki 2014. ISBN 978-952-302-171-6.

The assignment was to produce information about the *inclusive employment policies* adopted in different countries. The first part of the paper, Chapters 1–4, focuses on defining the policy approach. The *inclusive employment policy* approach is here linked to the operating environment and the constantly changing labour market. The labour market is seen as a social system and a social relationship where there are different kinds of positions of power and conflicts of interest between the labour market parties (employers/enterprises, labour force/job seekers, and the state). The paper discusses how *inclusive employment policies* can influence the workings of the labour market so as to decrease the existing positions of power and conflicts of interest as well as to open up the labour market to disadvantaged groups. The *inclusive employment policy* approach is defined to consist of policies and measures that A) improve the financial inclusion of disadvantaged groups in the labour market; B) endorse their access to the labour market; and C) promote their social inclusion. The definition is an adaptation of the model of social inclusion, outlined in Raivio & Karjalainen (2013), where social inclusion is seen to build on three, equally important dimensions called the HAB (Having, Acting, Belonging) dimensions.

The paper also discusses what kinds of people are assigned to disadvantaged groups in the labour market. Disadvantaged groups in the labour market are often seen as specific *risk groups*, and the paper shows that people who are assigned to these risk groups have diverse backgrounds and life situations. This kind of risk group discourse is seen as having an eroding effect on the principles of universalism at the core of the welfare state and is, thus, possibly creating gaps between groups of people and deteriorating the possibilities to implement equal policies.

The second part of the paper, Chapters 5–8, describes and compares inclusive employment policies in Europe. This part gives an overview of key European recommendations for employment and inclusion policies as well as for actions and measures to address policies on disabled people in terms of improved social inclusion and access to employment. The European policy recommendations are examined against the above-mentioned HAB dimensions as well as from the perspective of disadvantaged groups in the labour market. The realisation of this European approach to *inclusive employment policy* is, then, examined by comparing the policies adopted in selected EU Member States (Chapter 7), especially focusing on national reports evaluating the implementation of European recommendations for employment and inclusion policies. The paper discusses only the countries involved in the development project (Denmark, Germany, Ireland, the Netherlands, Sweden).

The paper shows that *inclusive employment policies* are divided into two types of policies in Europe. The first type covers policies on disabled people, which emphasise fundamental and human rights and focus on the right to employment as well as the equal opportunities to participate in productive work in the labour market. The second type refers to activation policies, which gained ground in Europe especially in the 2000s. Activation policies emphasise the goal of making social and unemployment benefits conditional and of linking social assistance benefits more closely back to the (labour) market. In contrast to policies on disabled people, lack of employment among other disadvantaged groups in the labour market, i.e. young people at risk of social exclusion, immigrants or the long-term unemployed, is not seen as a question of fundamental or human rights.

This polarisation of *inclusive employment policies* means that the policies do not promote social inclusion or access to the labour market universally among the disadvantaged groups. Furthermore, since the policies focus on promoting employment and preventing social exclusion among specific groups only, they are not

part of the general employment policies targeting the whole labour force and are, thus, contradictory to the principle of disability mainstreaming at the core of policies on disabled people. A polarised *inclusive employment policy* approach is not desirable. However, the approach proves its usefulness when examined in a broader context as part of the European recommendations for employment and inclusion policies and the *inclusive labour markets* described in the Member States' national reports.

The premise for the recommendations in this paper is, therefore, that *inclusive employment policies* should be developed as part of *inclusive labour markets*. This highlights the links between the issues and barriers relating to labour-market practices and employment opportunities of disadvantaged groups in the labour market. Promoting access to work among disadvantaged groups becomes, therefore, a joint effort for all the labour market parties, obligating them to endorse the employment of disadvantaged groups as well as to share the responsibility for promoting this target. When linked to *inclusive labour markets*, the *inclusive employment policy* approach is, on one hand, seen as a mechanism that regulates how the labour market works so as to ensure demand for the labour of disadvantaged groups. On the other hand, the *inclusive employment policy* approach is seen as part of the restructuring of services where the aim is to find efficient ways to promote the disadvantaged groups' access to the open labour market.

Key words: participation, social exclusion, discrimination, equality, activation, employment policy, policy on disabled people, paid work, risk groups, social rights, human rights, policy programmes, inclusion, labour market

Sisällys

Esipuhe.....	3
Tiivistelmä.....	6
Abstract.....	8
Johdanto.....	13
1 Hanketyöskentely ja tehtäväksianto.....	15
Selvitystehtävä, käytetyt aineistot sekä analyysimenetelmä.....	16
2 Osallisuudesta syrjäytymisen vastaparina.....	18
Osallisuuden ulottuvuudet pääomalajeina.....	21
Työelämäosallisuus -sitä vai/ja tätä?.....	23
Työ sosiaalisena ihmisoikeutena – työelämäosallisuus palkkatyönä.....	25
3 Työmarkkinat yhteiskunnallisena suhteena; toiminta ja toimijat työmarkkinoilla.....	28
Epävarmuuden lisääntymisestä.....	29
Syrjinnästä.....	30
Valtasuhteista ja intressieroista.....	31
4 Ketkä ovat ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa?.....	33
Riskiryhmistä.....	34
Syrjäytymisvaarassa olevat nuoret.....	36
Maahanmuuttajat.....	37
Osatyökykyiset.....	38
5 EU:n politiikkasuositukset ja osallistava työllisyyspolitiikka.....	42
Osallistava työllisyyspolitiikka Eurooppa 2020-kasvustrategiassa ja komission aktiivisen osallisuuden suosituksessa.....	46
Älykkään kasvun-prioriteetti ja osallistava työllisyyspolitiikka.....	50
Osallistavan kasvun-prioriteetti ja osallistava työllisyyspolitiikka.....	59
6 Eurooppalaiset vammaispoliittiset suositukset.....	63
Osallistava työllisyyspolitiikka vammaispolitiikassa.....	65
7 Painotukset kehittämishankkeen kohdemaissa.....	74
Alankomaiden kansalliset raportit.....	75
Ruotsin kansalliset raportit.....	81
Tanskan kansalliset raportit.....	86
Saksan kansalliset raportit.....	91
Irlannin kansalliset raportit.....	100
Suomen kansalliset raportit.....	108
8 Kokonaiskuva: osallistavan työllisyyspolitiikan kaksi linjaa.....	118
Taloudellisen osallisuuden lisääminen.....	121
Työmarkkinoiden toimintaan vaikuttaminen.....	122
Palvelujärjestelmään vaikuttaminen.....	125
9 Suuntana osallistavat työmarkkinat – kehittämishankkeen suositukset.....	129
Lähteet.....	134

Johdanto

Olemme selvityksessä jäsentäneet eurooppalaisen *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntausta A) Euroopan unionin jäsenmailleen antamien työllisyys- ja osallisuuspoliittisten suositusten sekä B) näiden suositusten toimeenpanoa raportoivien kansallisten vastausten kautta. Tarkastelumme on rajattu koskemaan Työelämä-osallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen kohdemaita, (Alankomaat, Ruotsi, Tanska, Saksa, Irlanti) joiden työllisyys- ja sosiaalipalveluihin tutustuimme lähemmin hankkeessa toteutettujen opintomatkojen yhteydessä. Opintomatoilla paikannettuja toimintatapoja ja hyviä käytäntöjä on esitelty julkaisussa *Laadukkaita palveluita ja sosiaalisesti vastuullista työtä – Eurooppalaisia hyviä käytäntöjä työelämäosallisuuden lisäämiseksi* (Nykänen & Raivio, 2014).

Työllistämisen kentän ja työllisyyspolitiikan voi sanoa Suomessa olleen koko kehittämishankkeen toimintakauden ajan eräänlaisessa käymistilassa. Vuosina 2011–2014 on Suomessa ollut käynnissä ja käynnistetty useita reformeja ja hankkeita liittyen ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllisyyden edistämiseen sekä syrjäytymisen ehkäisyyn. Näistä kehittämishankkeen kohderyhmiin (syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, maahanmuuttajat, osatyökykyiset ja vammaiset henkilöt sekä pitkäaikaistyöttömät) liittyviä ovat olleet nuorten yhteiskuntatakuu (ns. Nuorisotakuu), Osatyökykyiset työssä -ohjelma, työllisyyspoliittinen kuntakokeilu, Työ- ja elinkeinohallinnon TE-palvelu-uudistus, sosiaalihuoltolain uudistus sekä Työvoiman palvelukeskuksiin liittyvä lainsäädäntöhanke, ns. TYP-lainsäädännön uudistus. Kaikki em. toimet ovat pyrkineet kasvattamaan ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllisyysastetta ja ehkäisemään työmarkkinoilta syrjäytymistä. Syksyllä 2013 käynnistyi myös keskustelu ns. *osallistavasta sosiaaliturvasta*, jonka tavoitteet liittyvät ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömien aktivointiin.

Edellä mainittuja, Suomessa hankkeen aikana käynnissä olleita sosiaali- ja työllisyyspoliittisia reformeja, käymme melko lyhyesti läpi, verratessamme niitä muissa TOHKE-kehittämishankkeen kohdemaissa käynnissä olevaan reformityöskentelyyn. Nostamme kotimaisia uudistuksia esiin kehittämishankkeen kohdemaiden kansallisia maaraportteja käsitellessämme, luvussa seitsemän. On huomioitava, että selvityksessä tarkasteltavien jäsenmaiden sosiaali- ja työllisyyspolitiikka sekä mm. etuus- ja palvelujärjestelmät ovat hyvin nopeidenkin muutosten alaisina. Havaintomme kunkin kohdemaan sosiaali- ja työllisyyspalveluihin sekä etuusjärjestelmiin liittyen perustuvat opintomatoilta saamiimme kokemuksiin vuosilta 2011–2013. Myös selvityksessä tarkastellut kansalliset vastaukset EU:n jäsenmailleen antamiin politiikkasuosituksiin ja -ohjelmiin ovat vuosilta 2012–2013. Kuvauksemme eivät siten tarjoa reaaliaikaista kuvaa jäsenmaiden nykytilanteesta.

Selvityksemme alussa kuvaamme lyhyesti, mistä Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen toiminnassa oli kyse. Tarkennamme selvitystehtäväämme; käymme lyhyesti läpi käyttämämme aineistot sekä esittelemme lähestymistapamme. Aineiston analyysivälineenä käytämme jäsennystä *osallisuudesta* kolmen tasavahvan ulottuvuuden (having, acting, belonging) varaan rakentuvana prosessina, syrjäytymisen vastaparina, jonka esittelemme luvussa kaksi. Luvussa kaksi taustoitamme myös *työelämäosallisuus*-käsitettä sekä perustelemme näkemyksemme *työelämäosallisuudesta* palkkatyönä, jonka taustalla ovat kansainväliset sopimukset työstä sosiaalisena ihmisoikeutena.

Luvussa kolme pyrimme sitomaan selvitystehtävämme toimintaympäristöönsä, tilanteeseen muuttuvilla työmarkkinoilla. Tarkastelemme työmarkkinoita sosiaalisena järjestelmänä, yhteiskunnallisena suhteena, jossa eri toimijoilla on keskenään erilaisia intressejä. Suomalainen työelämä on muuttunut, epävarmuus työmarkkinoilla lisääntynyt ja työttömyys riskinä, elämäntilanteena ja kokemuksena ”demokratisoitunut”. Ongelmallisena kehityssuuntana pidämme sosiaalisten oikeuksien yhä vahvempaa sidoksisuutta työhön ja työsuhteeseen, mikä lisää eriarvoistumista työssäkäyvien ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien välillä. Työ on parasta sosiaaliturvaa -iskulause pitää paikkansa todella vain niiden kohdalla, joilla töitä on. Tarkastelemme työttömyyttä yhteiskunnallisena ongelmana, joka yksilötasolla aiheuttaa taloudellisten vaike-

uksien lisäksi usein ongelmia myös muilla, esimerkiksi terveyteen ja hyvinvointiin liittyvillä osa-alueilla. Tarpeellista on mielestämme muistuttaa myös työmarkkinoilla esiintyvistä syrjinnästä, joka kohdistuu yhä esimerkiksi sukupuoleen (naisiin), mutta erityisesti hankkeemme kohderyhmiin (syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, maahanmuuttajat, osatyökykyiset ja vammaiset henkilöt sekä pitkäaikaistyöttömät).

Luvussa neljä avaamme keskustelua ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevista ryhmistä. Keskeiseksi nousevat kysymykset siitä, kenen tai keiden sekä millaisesta *osallisuudesta* tai *työelämäosallisuudesta* yhteiskunnassa ollaan kiinnostuneita. Ns. vaikeaan työmarkkina-asemaan paikantuvista ryhmistä puhutaan myös erityisinä *riskiryhminä*, jollaisiksi voidaan nimetä hyvin monenlaisia ihmisiä, hyvin erilaisissa elämäntilanteissa. Tarkastelemme tällaista *riskiryhmädiskurssia* hyvinvointivalttiollisen universalismin periaatteita murentavana puhetapana, jonka kautta mahdollisesti tullaan entisestään eriyttäneeksi ihmisryhmiä toisistaan sekä heikentäneeksi tasa-arvoisen politiikan toteuttamismahdollisuuksia.

Viidennessä luvussa käymme läpi Euroopan unionin työllisyys- ja osallisuuspoliittisia suosituksia ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllisyyden ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseksi. Vammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden työllistymisen edistäminen ei sanottavammin nouse esiin Euroopan komission suosituksessa työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisesta osallisuudesta (2008), eikä myöskään Eurooppa 2020-kasvustrategiassa (2010). Vammaispolitiikkaa ohjataankin osin omina politiikkaohjelminaan, joissa yleisenä tavoitteena kaikilla tasoilla on tasa-arvo ja yhdenvertaisuus sekä politiikatoimien ja palveluiden valtavirtaistaminen.

Luvussa kuusi käymme läpi vammaisten työllisyyden edistämiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseksi annettuja toimentasuosituksia sekä ehdotettuja toimenpiteitä.

Seitsemännessä luvussa käymme läpi Euroopan unionin työllisyys- ja osallisuuspoliittisten suositusten sekä eurooppalaista vammaispolitiikkaan linjaavien suositusten toimeenpanoa ja painopisteitä kehittämishankkeen kohdemaissa. Tarkastelussa ovat kohdemaiden kansalliset uudistusohjelmat, (National Reform Plans) kansalliset sosiaaliraportit (National Social Reports) sekä arviointiraportit komission työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen (2008) kansallisesta toteutuksesta (Assessments of the national implementation on the commissions recommendation on active inclusion on people excluded from the labour market). Kansalliset uudistusohjelmat ja kansalliset sosiaaliraportit ovat vuodelta 2012, arviot aktiivisen osallisuuden suosituksen toimeenpanosta ovat vuodelta 2013.

Kahdeksas luku on eurooppalaisen *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntausta kokoava. Tässä luvussa osoitamme *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksen muodostavan kaksi erillistä linjaa, joiden tavoitteet ja toimenpiteet poikkeavat osin huomattavasti toisistaan. Käymme myös läpi *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntaukseen keskeisesti kuuluviksi tunnistamiamme elementtejä.

Lopuksi, luvussa yhdeksän esitämme Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen suositukset *osallistavan työllisyyspolitiikan* kehittämiseksi Suomessa.

1 Hanketyöskentely ja tehtäväksianto

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishanke oli ESR-rahoitteinen, ja se rahoitettiin teeman *"Jäsenvaltioiden ja alueiden välinen yhteistyö ESR-toiminnassa"* alla. Rahoituksen myöntäjänä oli Uudenmaan ELY -keskus ja Työ- ja elinkeinoministeriö. Hanke toteutettiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoimana vuosina 2011–2015 yhteistyössä seitsemän kunnan kanssa. Vuodeksi 2014 hanke sai jatkoaikaa tulosten levittämistä ja jalkauttamista varten. Kevätkaudella 2015 hankkeessa toteutettiin maahan muuttaneiden mentorointiverkostoa käynnistävä ja kartoittava jatkohanke Mentorointiin tutustuttiin Tanskaan toteutetun opintomatkan yhteydessä syksyllä 2014. Mentoroinnin on todettu lisäävän maahanmuuttajien ammatillisia sosiaalisia verkostoja, ymmärrystä työmarkkinoista ja -kulttuurista sekä madaltavan työllistymisen kynnystä.

Kehittämishankkeen välittöminä kohderyhminä olivat kunnat ja kolmas sektori. Välillisinä kohderyhminä olivat syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, maahanmuuttajat sekä osatyökykyiset henkilöt. Osatyökykyisyys ymmärrettiin TOHKE-kehittämishankkeessa laajemmin, myös pitkäaikaistyöttömiä koskevana, sillä katsoimme, että pitkittyessään työttömyydellä voi olla myös terveyttä, hyvinvointia ja työkykyä heikentäviä vaikutuksia ja pitkäaikaistyöttömyys voi siten kroonistuessaan lähestyä osatyökykyisyyttä.

Hanketyöskentelyssä olivat mukana Helsingin, Järvenpään, Kotkan, Oulun, Tampereen ja Vantaan kaupungit sekä Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymä CAREA. Projektiryhmässä työskenteli kuntien aikuissosiaalityön ja työllisyyspalveluiden asiantuntijoita, ja hanketyössä projektiryhmä osallistui

- hanketavoitteiden ja käytettyjen käsitteiden tarkennukseen
- opintokäyntikohteiden kartoittamiseen sekä lopulliseen valintaan
- opintomatoilla tunnistettujen hyvien käytäntöjen mallintamiseen ja arviointiin
- kotimaisen työllisyydenhoidon analyysiin
- kotimaisten käytäntöjen arviointiin sekä jakamiseen
- hankkeen alueseminaarisarjan toteuttamiseen.

Kehittämishankkeen ohjausryhmän tehtävänä oli valvoa ja seurata projektin edistymistä projektipäätöksen mukaisesti, sekä ohjata hankkeen sisällöllisten tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteellisesti hanketyöskentely jakautui kahdelle tasolle, joista

- käytännön tason tavoitteena oli kehittää kunnallisia työllisyyspalveluita tunnistamalla, mallintamalla, kotouttamalla ja levittämällä hyviä eurooppalaisia käytäntöjä ja toimintamalleja ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllistämiseksi
- poliittis-teoreettisella tasolla tavoitteena oli tuottaa vertailevaa tietoa *osallistavasta työllisyyspolitiikasta* Euroopan tasolla sekä laatia suositukset politiikkasuunnitelman kehittämiseksi Suomessa.

Kehittämishankkeessa toteutettiin vuosina 2011–2013 yhteensä viisi opintomatkaa, joiden aikana tutustuttiin kohderyhmien työllisyyspalveluihin

- Alankomaissa, marraskuu 2011
- Ruotsissa, maaliskuu 2012
- Tanskassa, toukokuu 2012
- Saksassa, marraskuu 2012
- Irlannissa, kesäkuu 2013

Edellisten lisäksi toteutettiin suppeampi opintomatka Norjaan maaliskuussa 2012, jolle osallistui asiantuntijoita TEM:stä, STM:stä, Kela:sta sekä THL:sta. Tämän opintomatkan tarkoituksena oli tutustua tarkemmin Norjassa vuosina 2006–2012 toteutettuun hallinnolliseen uudistukseen, jossa aiemmin erilliset työvoima-,

sosiaaliturva- sekä kunnalliset sosiaalipalvelut yhdistettiin uudeksi työn- ja hyvinvoinninpalveluksi (ns. NAV-reformi). Lokakuussa 2014 toteutettiin vielä opintomatka Tanskaan, jonka aikana tutustuttiin erityisesti maahanmuuttajille suunnattuihin palveluihin. Hankkeen internetsivuilta www.thl.fi/tohke löytyvät toteutettujen opintomatkojen matkaraportit sekä noin 10–15 minuutin pituiset videokoosteet kaikista hankkeessa toteutetuista alueseminaareista.

Selvitystehtävä, käytetyt aineistot sekä analyysimenetelmä

Selvityksen tehtäväksianto, eri maiden *osallistavan työllisyyspolitiikan* vertailu, osoittautui haasteelliseksi toteuttaa, kun vertailtavaksi asetettua suuntausta ei sellaisenaan vaikuttanut olevan olemassa. Suuntaukselle ominaisia piirteitä, siihen liittyviä yleisiä tavoitteita tai toimenpiteitä ei ollut missään yksilöity. Emme myöskään törmänneet *osallistavan työllisyyspolitiikan* käsitteeseen (inclusive employment policy) niissä keskusteluissa, joita kävimme hankkeessa toteutetuilla opintomatoilla tai erilaisiin kotimaisiin ja kansainvälisiin työkokouksiin osallistuessamme. Käsiteparia *inclusive employment* esiintyy, mutta se liitetään poikkeuksetta suosituksiin vammaisten henkilöiden työllistymisen edistämisestä. Aineistossamme käytetään käsitteitä *inclusive labour market* (osallistavat työmarkkinat), mutta käsitettä *inclusive employment policy* ei esiinny. *Osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksen määrittely, sille tyypillisten ominaisuuksien erittely, vaikutti olevan kehittämishankkeen oma tehtävä. Oli lähdettävä liikkeelle siitä, mistä *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksessa voisi, tai pitäisi olla kyse?

Tämän selvityksen sivuilla 19–20 tarkemmin esiteltävä jäsenyys *osallisuudesta* kolmen tasavahvan ulottuvuuden (having, acting, belonging) varaan rakentuvana prosessina (Raivio & Karjalainen, 2013) tuntui johdonmukaiselta rakenteelta myös *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksen hahmottamiseksi. Osallisuuden ns. HAB-ulottuvuuksien jäsenyyksen soveltaminen jo aineiston raaka-analyysissä rakensi rungon näkemykselle *osallistavasta työllisyyspolitiikasta* suuntauksena, jossa keskeisiä ovat ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien

- köyhyyttä vähentävät ja taloudellista osallisuutta lisäävät toimet (HAVING)
- työmarkkinoille osallistumista lisäävät ja työmarkkinatoimijuutta edistävät toimet (ACTING) sekä
- sosiaalista syrjäytymistä torjuvat ja yhteiskunnallista osallisuutta edistävät toimet (BELONGING).

Kun *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksen ulottuvuuksiksi määriteltiin näin ns. vaikeassa työmarkkina-tilanteessa olevien toimeentulosta huolehtiminen, työmarkkinoille osallistumisen tukeminen sekä yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen, voitiin jatkokysymyksiksi muotoilla seuraavat:

1. Miten *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksen ulottuvuudet nousevat esiin Euroopan unionin politiikkasuosituksissa?
2. Missä suhteessa suuntauksen ulottuvuudet ovat toisiinsa nähden, painottuuko politiikkasuosituksissa jokin ulottuvuuksista?
3. Ilmeneekö *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntaus TOHKE -kehittämishankkeen kohdemaissa; kuinka sitä toteutetaan?

Selvityksen aineisto koostuu Euroopan unionin jäsenmailleen antamista työllisyys- ja osallisuuspoliittisista suosituksista sekä näiden suositusten toimeenpanoa raportoivista kansallisista vastauksista. Euroopan unionin työllisyys- ja osallisuuspoliittisina suosituksina selvityksessä on analysoitu seuraavia asiakirjoja:

- Euroopan komission suositus työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä (2008)
- Euroopan unionin työllisyysstrategia: Eurooppa 2020 Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu (2010) sekä suositus jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi (Eurooppa 2020 -strategian yhdenmukaisen suuntaviivojen I osa, 2010).

Edellisiin liittyen on analysoitu myös seuraavia Eurooppa 2020-kasvustrategian älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun-prioriteetteihin kuuluvia lippulaivahankkeita sekä aloitteita vuodelta 2010:

- Uuden osaamisen ja työllisyyden-lippulaivahanke: Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen
- Nuoret liikkeellä-lippulaivahanke
- Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi: Eurooppalaiset puitteet sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle

Aineistoon kuuluvat myös seuraavat vammaispoliittiset asiakirjat:

- YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (2006)
- Euroopan vammaisstrategia 2010–2020 (2010)
- Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma 2006–2015 (2006)
- Suomen vammaispoliittinen ohjelma, VAMPO 2010–2015 (2010)

Euroopan unionin työllisyys- ja osallisuuspoliittisten suositusten toimeenpanoa ja toteutumista kehittämiss-hankkeen kohdemaissa on tarkasteltu seuraavien maakohtaisten raporttien kautta:

- Kohdemaiden kansalliset uudistusohjelmat, ns. NRP-raportit, 2012 (National Reform Plan)
- Kohdemaiden kansalliset sosiaaliraportit, ns. NSR-raportit, 2012 (National Social Report)
- Kohdemaiden itsenäisten asiantuntijoiden arviot komission aktiivisen osallisuuden suosituksen kansallisesta toteutuksesta jäsenmaissa, ns. AII-raportit, 2013 (Assessments of the national implementation on the commissions recommendation on active inclusion on people excluded from the labour market)

Kunkin kohdemaan kansallisia raportteja on analysoitu omina kokonaisuuksinaan ja tulokset on raportoitu maakohtaisesti. NRP-, NSR- ja AII-raportteja on analyysissa luettu dialogissa keskenään ja raportointi on toteutettu nostamalla niistä esiin niitä keskeisesti yhdistäviä teemoja, (kuten naisten työmarkkinoille osallistumisen edistäminen, pitkäaikaistyöttömyyteen puuttuminen tai sosiaali- ja työttömyysturvaetuksien vastikkeellistaminen) joiden on tulkittu ilmentävän kohdemaissa alueita, joilla poliittisia keskusteluja ja reformeja on erityisesti ollut käynnissä. Maakohtaisessa tarkastelussa kansallisten raporttien välillä nousee esiin vahvojakin näkemyseroja toteutetun politiikan suuntaan sekä esimerkiksi valittujen politiikkatoimien vaikutuksiin liittyen, mikä osoittaa, ettei siitä, millä tavoin ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien yhteiskunnallista osallisuutta ja työllisyyttä parhaiten edistettäisiin, tunnu löytyvän yksimielisyyttä kohdemaiden sisällä, saati sitten koko Euroopan tasolla.

Sekä Euroopan työllisyys- ja osallisuuspoliittisten suositusten että kansallisten raporttien analyysissa sovellettu *teemoittelu* on ollut sisällönanalyttistä. Poliittikasuosituksina esitetyt toimintaohjeet sekä jäsenmaiden raportoimat toimenpiteet on luokiteltu ja raportoitu *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksen ulottuvuuksien kautta sen mukaan, onko toimenpiteiden tarkoituksena ollut vähentää köyhyyttä, lisätä työmarkkinoille osallistumista tai edistää yleisemmin yhteiskunnallista osallisuutta. Niitä politiikkasuosituksina esitettyjä toimintaohjeita ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut lisätä työmarkkinoille osallistumista, on tarkasteltu myös sen kautta, voidaanko niiden tavoitteita pitää ensisijaisesti työmarkkinoiden toimintaan liittyvinä, vai palvelujärjestelmän toimintaan liittyvinä. Onko tavoitteena ollut siis suoraan työllisyyden/työllistymisen lisääminen (employment), vai onko toimenpiteillä tähdätty ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten työllistettävyyden/työllistyvyyden (employability) lisäämiseen?

2 Osallisuudesta syrjäytymisen vastaparina

Puhe ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien tai syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien osallisuudesta, osallistumisesta ja osallistamisesta on vahvistunut koko 2000-luvun, mutta siitä, mitä näillä termeillä tarkoitetaan, ei olla yksimielisiä. Täten myös osallisuuden lisäämiseen tähtäävien toimien tavoitteiden määrittely on jäänyt epätarkaksi, ja osallisuuden edistämiseksi on esitetty keskenään ristiriitaisiakin aloitteita ja toimenpide-ehdotuksia. Onko osallisuuden edistämisen tavoitteena saada syrjäytymisvaarassa olevista kansalaisista nykyistä täysivaltaisempia yhteiskunnan jäseniä työttömyydestä ja siitä usein seuraavasta köyhyydestä huolimatta, vai pyritäänkö osallistamisen nimissä esimerkiksi työttömyysetuuksien vastikkeellistamiseen?

Pauli Niemelän (2010) mukaan inkluusiolla yhteiskuntaan tarkoitetaan yhä selkeämmin osallisuutta työhön, ja hyvinvointi ymmärretään yksilölliseksi kyvyksi ja mahdollisuudeksi toimia työssä ja elämässä (mt, 68). Nimenomaan työn ja työllisyyden katsotaan yleisesti edistävän yksilöiden, yhteisöjen ja yhteiskuntien hyvinvointia, mutta näitä väitteitä perustellaan harvoin sen tarkemmin (Koistinen 2009, 7). Korkea työllisyysaste, sosiaalinen eheys ja tasa-arvo kirjattiin painopistealueiksi pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan. Hallituksen tavoitteeksi asetettiin syrjäytymisen, köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen – nimenomaan työllisyyttä ja osallisuutta lisäämällä. Erityisenä painopisteenä oli koko työvoiman, ja erityisesti vammaisten ja osatyökykyisten työvoiman käyttöön otto. Pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa työn todetaan olevan parasta sosiaaliturvaa, ja työllisyyspolitiikkaan liittyen Suomen todetaan tarvitsevan kaikkien kansalaisten työtä. (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011.)

Kokkonen, Närhi & Matthiesin (2013) mukaan työ on parasta sosiaaliturvaa -ajatusmalli tuli tutuksi jo Matti Vanhasen toisen hallituksen (2007) hallitusohjelmasta, jossa osallisuus nähtiin sellaisena yksilön toimintakykynä, joka vähentää hänen riippuvuuttaan sosiaaliturvasta. Osallisuuden lisääminen tarkoitti ko. hallitusohjelmassa kannustamista koulutuksen, työnvälityksen, tukityöllistämisen ja yrittäjyyden tukemisen kautta, ja aikaisempi näkemys, jossa osallisuus kytkeytyi kiinteästi kansalaisvaikuttamiseen ja demokraatiapolitiikkaan oli jäänyt taka-alalle. (mt, 37–38.)

Raivio & Karjalainen (2013) toteavat, että 2010-luvun politiikka- ja hyvinvointiohjelmissa osallisuus hahmottuu sekä tavoitteeksi että keinoksi lisätä ja edistää yhteiskunnan tasa-arvoa ja sosiaalista koheesiota. Lähtöoletuksena on, että osallisuutta lisäämällä kasvatetaan yksilötason hyvinvointia, mikä puolestaan heijastuu yhteiskuntaan sosiaalisena kestävytenä, eheytenä sekä luottamuksen lisääntymisenä. Osallisuus hahmottuuakin kirjoittajien mukaan samanaikaisesti sekä arvotavoitteena että toimintana, ja käsitteen kohdalla ongelmaksi nousee myös osallisuuden kokemuksellinen luonne. Osallisuus ja osattomuus ovat kirjoittajien mukaan ensisijaisesti yksilöllisiä kokemuksia ja tunteita, joista emme voi puhua toistemme puolesta. (mt.)

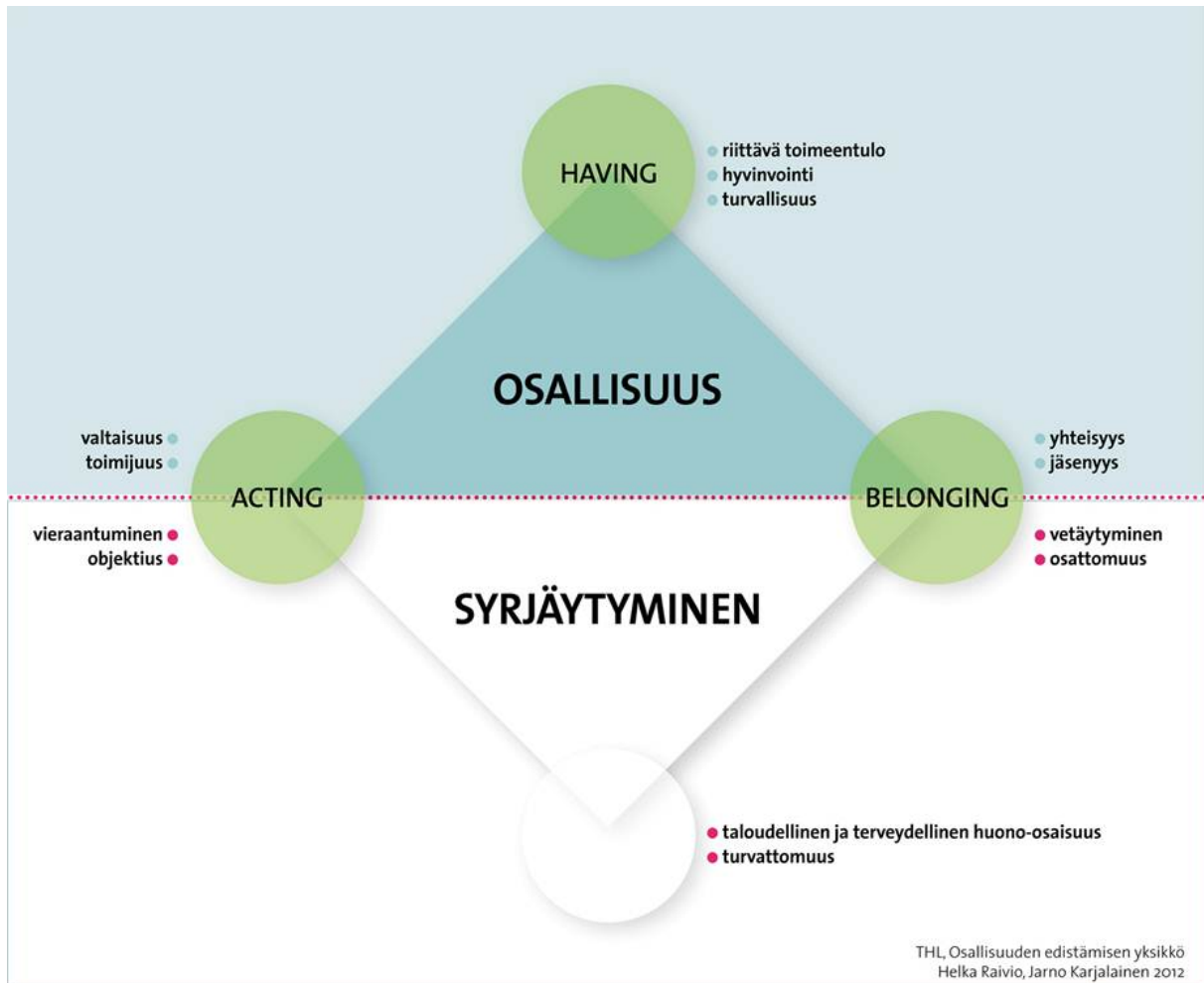
Leena Luhtaselan (2009) mukaan osallisuuteen liittyy myös valinnan vapaus ja vallan tunne, joten osallisuus ei voi olla pakollista. Palvelun käyttäjän kokemus omasta osallisuudestaan riippuu mm. vaikutusmahdollisuuksista ja tiedonsaannista eri vaihtoehtoista. Luhtasela korostaa tarvittavan aitoa dialogia viranomaisten ja asiakkaiden välillä, ja asiakkaiden kokemustiedon ottamista suunnitelmien ja päätösten perustaksi. (mt.) Tällainen asianosais- ja kokemusasantuntijuuden ottaminen osaksi esimerkiksi palveluiden suunnittelua, järjestämistä sekä arviointia, on nostettu myös EU:n osallisuuspoliittisena suosituksena esiin (*Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi*, 2010) Jäsenmaiden tulisi suosituksen mukaan hyödyntää palvelujärjestelmiä kehittäessään muun muassa köyhyyttä kokevien/kokeneiden ihmisten kokemuksia. Selvityksen aineistoon kuuluvia kansallisia raportteja analysoidessa silmiinpistävä havainto oli, että kun useimmissa raporteissa tämä näkökulma ja toimintatapa ainakin mainittiin, puuttui se suomalaisista maaraaportteista kokonaan.

Keskustelussa osallisuudesta on Raivion & Karjalaisen (2013) mukaan tunnistettava kysymys vallankäytöstä, vallasta määritellä käsitteitä ja luokitella niiden kautta ihmisiä joko osallisiksi tai syrjäytyneiksi. Kyse on klassisesta me – ja – muut -ajattelusta, joka on perustavanlaatuisia yhteiskunnallisia kysymyksiä tai tapoja hahmottaa maailmaa. (mt, 15.) Osallisuus ja syrjäytyminen ovat kirjoittajien mukaan kuitenkin kielellisiä konstruktioita, joiden yhteys reaalityodellisuuteen ei ole yksiselitteinen ja selvä. Osittain osallisuuspuheessa onkin kyse kiertoilmauksesta, eufemismista. Osallisuudesta puhumalla välttelemme itse syrjäytymispuheen syrjäyttävyyttä. (mp.) Tuula Helneen (2003a) mukaan syrjäytyminen on relationaalinen ilmiö, syrjäytymistä tapahtuu aina suhteessa muihin, toisiin ihmisiin. Yleensä puhe syrjäytymisestä kohdistuu johonkin ryhmään tai jopa alueeseen. Helne toteaa yhteisöjen rakentuvan aina poissulkemisen periaatteelle, joka on paradoksaalista syrjäytymistä määriteltäessä. (mt.175–176.)

Pasi Moisio (2012) mukaan syrjäytymisestä puhutaan yleensä prosessina, missä keskeistä on yksilön, perheen tai kokonaisten yhteisöjen ajautuminen yhteiskunnassa tavanomaisena ja yleisesti hyväksyttynä pidetyn elämäntavan, resurssien hallinnan ja elintason ulkopuolelle. Osallisuuskin on Raivion & Karjalaisen (2013) mukaan hahmotettava prosessina, syrjäytymisen vastaparina (mt, 15). Osallisuus ei ole yksilön pysyvä ominaisuus tai staattinen tila, joka voidaan saavuttaa, sillä sen aste vaihtelee elämänvaiheiden ja -tilanteiden mukaan. Osallisuuden aste ja yhteiskunnallinen toimintakyky vaihtelevat osin jo elämäntilanteidemme mukaisesti. Olemme joissakin ikä- tai elämänvaiheissamme osallisempia ja yhteiskunnallisesti aktiivisempia, kuin joissakin toisissa. (mp.) Esimerkiksi sukupolvisopimus perustuu siihen, että elinkaaren puitteissa kansalaiset ovat vuoroin palvelujen ja etuuksien saajia ja maksajia (Alila & al. 2011, 14).

Raivion & Karjalaisen (2013) mukaan osallisuus edellyttää sitä, että ihmisellä on

- 1) käytössään **riittävät aineelliset resurssit** (HAVING), että hän on
- 2) omaa elämäänsä koskevassa päätöksenteossa **toimijana** (ACTING) ja että hänellä on
- 3) **sosiaalisesti merkityksellisiä ja tärkeitä suhteita**, jäsenyyttä erilaisissa ryhmissä (BELONGING).



Kuvio 1. Osallisuuden ulottuvuudet

Osallisuuden ulottuvuuksille hahmottuvat Raivion & Karjalaisen (2013) jäsennyksessä myös negatiiviset vastaparit, syrjäytymisen ulottuvuudet. Vajaus osallisuusulottuvuudella tarkoittaa kirjoittajien mukaan osallisuuden vähentymistä ja syrjäytymisriskin lisääntymistä; täysimääräinen osallisuus ei toteudu, jos jokin osallisuuden ulottuvuuksista ”vuotaa”. Kokemukseen osallisuudesta vaikuttaakin osallisuusulottuvuuksien tasapainoisuus. (mt, 17.)

Jäsennys osallisuudesta syrjäytymisen vastaparina rakentuu sosiologi Erik Allardtin (1976) hyvinvoinnin ulottuvuuksia käsittelevän jäsennyksen varaan (Raivio & Karjalainen, 2013, 16). Allardt on määritellyt hyvinvoinnin ulottuvuuksia ihmisen perustarpeiden kautta (having, loving, being). Having viittaa materiaaliin olosuhteisiin (esimerkiksi taloudelliset, asuin, työllisyys, terveys, koulutus). Loving viittaa tarpeeseen olla yhteydessä muihin ihmisiin (perheeseen, sukuun, ystäviin, erilaisiin yhteisöihin). Being viittaa tarpeeseen integroitua (kuulua) yhteiskuntaan esimerkiksi osallistumisen, poliittisen aktiivisuuden, merkityksellisen työelämän kautta. (Allardt 1976, 88–94, Raivio & Karjalainen 2013, 16 kautta.) Jäsennys osallisuuden ulottuvuuksista tulee Raivion & Karjalaisen (2013) mukaan myös lähelle Euroopan yhteisöjen komission jäsenmaille antaman *työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisen* (2008) politiikkasuositusta ja sen kolmea peruspilaria, joita ovat riittävä tulotuki, osallisuutta edistävät työmarkkinat sekä laadukkaiden palvelujen saanti (mp).

Osallisuuden ulottuvuudet pääomalajeina

Pekka Räsänen (2014) mukaan yhteiskuntaelämän käytännöt rakentuvat eri pääomalajien mukaan. Sosiaalisessa vuorovaikutuksessa muodostuu eräänlaisia kenttiä, joissa toimitaan eri pääomalogiikoiden mukaan. Pääomalajeista yksiselitteisin on taloudellinen pääoma, jonka kautta muiden pääomalajien merkitystä usein arvioidaan, mutta pääomalajit ovat usein keskenään vaihdettavissa. Esimerkiksi koulutuksen avulla saavutetulla inhimillisellä pääomalla päästään helpommin sellaisiin työpaikkoihin, joissa maksetaan parempaa palkkaa. (mt, 54–55.) Sosiologiassa on keskusteltu paljon siitä, mitkä yksilöiden sosiaaliseen toimintaan vaikuttavat tekijät ovat ensisijaisia (mp). Sillä, minkä aseman yksilöt saavuttavat yhteiskunnan sosiaalisessa työnjaossa, on katsottu olevan huomattava merkitys mm. yksilöiden hyvinvointiin (Allardt 1995, 236). Työllä on merkitystä niin yksilön identiteetille, sosiaaliselle asemalle, kuin tulonmuodostuksellekin sekä keskeinen merkitys niin tulojen ensijaon kuin uudelleenjaon kannalta (Koistinen 1999).

Taloudellinen pääoma on rahavälitteisessä yhteiskunnassa yleishyödyllinen resurssi, jonka avulla ihmiset voivat hankkia arkielämässään kaikki tarvitsemansa ja haluamansa kulutushyödykkeet. Se tuottaa myös monenlaisia vaikutusmahdollisuuksia yhteiskunnassa. (Räsänen 2014, 54–55.) Toisin sanoen taloudellista pääomaa (HAVING) voidaan hyödyntää myös *toiminnallisena voimavarana* (ACTING). Työttömyydellä on usein pitkäaikaisia seurauksia erityisesti yksilöiden tulotasoon ja hyvinvointiin. Työtä ja ansiotuloja vaille jääminen, vajaukset HAVING-ulottuvuudella, saattavat tarkoittaa yksilölle elinikäistä pienituloisuutta, köyhyyttä. Tulonsiirrot ja sosiaalipoliittiset järjestelmät tasaavat työstä saatujen palkkojen eriarvoisuutta, mutta silti palkkatyö (ja yrittäjyys), sen määrä ja työtehtävät vaikuttavat ihmisten elinoloihin ja mahdollisuuksiin. Palkkatyö on suomalaisten tärkein tulonlähde ja keskeisessä asemassa niin luokka-aseman määrittäjänä kuin identiteetin muodostumisen kannaltakin. (Härkönen 2014, 95–108.)

Palkkatyön yhteiskunnassa työ ja ammatti, johon väestön pääosa koulutuksen ja työmarkkinoilla tapahtuvan kilpailun kautta päätyy, on se sääty, josta yhteiskunnallinen asema, arvostus ja vaikutusvalta sekä elintaso ovat riippuvaisia (Aho 1988, 57). Työhön osallistuminen, sen ulkopuolelle jääminen tai siitä vetäytyminen, konstruoivat vahvasti yhteiskunnan jäsenten elämäntulkua (Koistinen 1999). Erityisesti palkkatyön ulkopuoliset ryhmät joutuvat eriarvoiseen asemaan suhteessa palkollisiin ja esimerkiksi erilaisten sosiaalipalveluiden muodossa, kuten vammaisten avotyötoiminta tai pitkäaikaistyöttömien kuntouttava työtoiminta, työskentelevät ovat palkkatyötä tekevien etujen ja palveluiden ulkopuolella, mikä osoittaa vajuusta myös BELONGING-ulottuvuudella. Työsuhteen muodolla, sillä tehdäänkö työtä vakituisessa vai määräaikaissuhteessa, vuokralla vai kokonaan ilman työsuhdetta, on suuri merkitys sosiaalisten ja työoikeudellisten oikeuksien toteutumiseen; työmarkkinat Suomessakin ovat monikerroksiset. Vajauksista ACTING-ulottuvuudella kielii puolestaan se, että työmarkkinoiden ulkopuolella olemisen altistaa yksilöitä ja ryhmiä erityisten ulkopuolelta asettuvien osallisuuspuheiden ja -politiikkojen kohteiksi, tilanteisiin, joissa vaikutusvalta ja äänioikeus omissa asioissa kaventuvat.

Sekä BELONGING- että ACTING-ulottuvuuksilla voidaan puhua myös sosiaalisesta pääomasta, joka Räsänen (2014) mukaan on taloudellisen pääoman tapaan yleishyödyllinen resurssi. Sosiaaliset suhteet vaikuttavat muun muassa työnsaantiin (Härkönen 2014, 98). Arkisissa keskusteluissa saatetaan puhua väheksyvästi siitä, että joku on saanut työpaikan suhteilla, palveluksena jostain tai jollekin. Sosiaalisten verkostojen merkitys on kuitenkin moninainen myös palkkatyön maailmassa. Ne toimivat tehokkaasti viestin välittäjinä, ja suuri osa avoimia tehtäviä koskevasta informaatiosta on saatu kavereilta tai tutuilta (Granovetter 1974, Härkönen 2014, 98 kautta.) Myös työnantajat käyttävät sosiaalisia verkostojaan etsiessään haluamiansa työntekijöitä. Luotettavasta lähteestä saatu tieto työntekijän kyvyistä tai työpaikan piirteistä voi olla tärkeä työpaikan täyttämistä edesauttava tekijä. (mp.)

Monessa tapauksessa ihmisten välinen luottamus on sosiaalisen pääoman keskeinen rakennusaine. Pertti Koistinen on todennut, että ilman sosiaalista pääomaa yhteiskunta ontuu ja tuhoaa pitkällä aikavälillä omat toimintaedellytyksensä (Koistinen 2009, 9). Vajaukset BELONGING-ulottuvuudella, niukka sosiaalinen pääoma, vähäiset kontaktit muihin ihmisiin ja suppeammat verkostot, vaikuttavat sosiaaliseen toimintaam-

me ja toimintakykyisyyteemme merkittävästi. Sosiaalinen pääoma tarkoittaa kykyjä ja mahdollisuuksia hyödyntää johonkin tiettyyn ryhmään kuulumisen ja laajempien sosiaalisille suhteille perustuvien verkostojen mukanaan tuomia etuja (Coleman 1990; Swedberg 2003 Räsänen 2014, 55 kautta). Sosiaalisten verkostojen ja kontaktien puute vaikeuttavat esimerkiksi erityisesti maahanmuuttajien työllistymistä.

Räsänen (2014) mukaan inhimillisellä pääomalla viitataan erilaisiin tietoihin ja taitoihin, kykyihin, lahjakkuuteen ja osaamiseen, mikä osallisuuden -ulottuvuuksien kautta tulkittuna selkeimmin viittaisi henkilön *toimijuuteen*, ja asettuisi siten ACTING-ulottuvuudelle. Yksi esimerkki inhimillisestä pääomasta on koulutuksen kautta hankitut kvalifikaatiot eli pätevyudet (Räsänen 2014, 56). Tutkintojen suorittaminen ja kouluttautuminen ovat käypää valuuttaa työmarkkinoilla ja palkkaneuvotteluissa. Monenlaiset muutkin taidot voivat tarjota ihmiselle inhimillisiä resursseja; esimerkiksi remontointi- tai atk-taidot voivat lähiyhteisöissä olla hyödyllistä pääomaa. (mp.) Inhimillistä pääomaa lähelle tulee myös tiedollinen tai kulttuurinen pääoma, jolla yleisesti viitataan sellaisiin valmiuksiin, joita yksilöt ovat omaksuneet kuulumalla erilaisiin ryhmiin, organisaatioihin tai yhteisöihin. Erityisesti kulttuuriseen pääomaan vaikuttavat lapsuus- ja nuoruusvaiheet, joiden aikana omaksutut makutottumukset ja tyyli näkyvät ihmisten toimintatavoissa myöhemmissäkin elämänvaiheissa (Bourdieu 1984, Räsänen 2014, 57 kautta).

Raha, korkea osaaminen, kulttuurimaut sekä poliittinen ja muu yhteiskunnallinen vaikutusvalta kulkevat käsi kädessä (Räsänen 2014). Ihmisten käytettävissä olevat resurssit, pääomat, kuitenkin vaihtelevat. Taloudellisen pääoman minimitasona (HAVING) suomalainen hyvinvointivaltio on viimesijaisen toimeentulotuen muodossa pyrkinyt turvaamaan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämättömän toimeentulon (Laki toimeentulotuesta, 1412/1997). Erolan ja Moisio (2014, 92) mukaan yhteiskunnan jäsenenä toimiminen vaatii kuitenkin, että taloudellisia resursseja on käytössä enemmän, kuin mitä inhimillisten perustarpeiden tyydyttäminen edellyttää.

Eri pääomalajien jakaantumisesta yhteiskunnassa epätasaisesti aiheutuu jännitteitä ja konflikteja. Yhteiskuntapolitiikan keinoin pääomien jakaantumista voidaan pyrkiä tasamaan niin, ettei sosiaalinen rakenne muodostu liian jyrkäksi, eriarvoiseksi. Tasaamista on harjoitettu esimerkiksi pitämällä huolen siitä, että toimeentulo on turvattu niissäkin tilanteissa, joissa osallistuminen työmarkkinoille ei syystä tai toisesta ole onnistunut. Tulorot ovat kuitenkin Suomessa kasvaneet ja erityisen huolestuneita on oltu vähimmäisturvan riittämättömyydestä sekä terveyserojen kasvusta.

Pääomalajien jakaantumista voidaan tasata myös takaamalla esimerkiksi kaikille yhtäläiset mahdollisuudet kouluttautua. Sosiaalisen nousun mahdollisuutta on pidetty avoimena kaikille yhtäläisen peruskoulun sekä maksuttomien korkeakouluopintojen kautta. Vanhempien koulutus- ja ammattitaidolla on kuitenkin todettu olevan huomattava vaikutus sen suhteen, minkälaisesta koulutusta jälkipolvi suosii, ja minkälaisiin yhteiskunnallisiin asemiin he tulevat päätyään. Sekä koulutusala- että -taso periytyvät Suomessa edelleen ja korkeasti koulutettujen vanhempien lapsilla on muita huomattavasti suurempi todennäköisyys hankkia korkeakoulututkinto (Myrskylä 2009).

Sitä, että jotkut ihmiset kärsivät asemansa vuoksi sosiaalisessa rakenteessa, on nimitetty rakenteelliseksi väkivallaksi (Allardt 1995, 165). Selvän rakenteellisen väkivallan ilmaus olisi Erik Allardtin mukaan se, että yhteiskunnan korkeampiin luokkiin tai kerrostumiin kuuluvilla on huomattavasti pidempi keskimääräinen elinikä kuin alhaisessa asemassa olevilla (mp). Tilanne 2000-luvun Suomessa on tämä. 30 vuotta täytäneistä miehistä pienituloisimman kymmenyksen kuolleisuuden on todettu olevan 2,4-kertainen verrattuna suurituloisimpiin, naisilla saman on todettu olevan 1,7-kertainen (Martikainen ym. 2001, Vaaraman 2011, 18 kautta). Rakenteellisenä väkivaltana tilanteesta ei Suomessa kuitenkaan enää puhuta, ajatuksen siitä, että kaikilla olisi yhtäläiset vaikutusmahdollisuudet oman sosiaalisen asemansa määrittämiseen ollessa hallitseva.

Työelämäosallisuus -sitä vai/ja tätä?

Työelämäosallisuus-käsitteen sisällöstä ja merkityksestä keskusteltiin vilkkaasti koko Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen toimintakauden ajan. Kyseessä on hankala uudissana, jota kalvaa osin juuri se, että osallisuus-käsite itsessään on niin väljä, löysä. *Työelämän* yhdistäminen *osallisuuden*-käsitteeseen johdattaa ajatukseen osallisuudesta työelämässä tai osallistumisesta (palkka)työmarkkinoille, siis ajatuksiin työstä, työnteosta ja työllisyydestä. Näin yksiselitteisestä tulkinnasta ei kuitenkaan ole kyse, ja käsitettä ja sen käyttöä on syytä tarkastella hieman lisää.

Työelämäosallisuus-käsitettä lienee käytetty ensimmäistä kertaa keväällä 2010 sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Suomen Kuntaliiton asettaman asiantuntijaryhmän työskentelyyn liittyen. Kyseinen asiantuntijaryhmä oli asetettu selvittämään ”heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämistä” (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:4, 2). Ryhmän tuli ”tarkastella niitä toimenpiteitä, joilla voidaan lisätä pitkäaikaisesti työttömien, vaikeasti työllistyvien ja syrjäytymisuhan alla olevien sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia aktiiviseen työelämäosallisuuteen, kuntoutukseen ja parempaan hyvinvointiin ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen” (mt, 2).

Kyseisen asiantuntijaryhmän loppuraportti *Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia* (STM, 2011:4) on ensimmäinen virallinen dokumentti, jossa *työelämäosallisuus*-käsitettä on käytetty. Tästä syystä sillä on ollut määräävä asema käsitteen tulevan käytön ja sisällön suhteen. *Työelämäosallisuus*-käsitteen käyttö asiantuntijaryhmän loppuraportissa on kuitenkin ristiriitaista, eikä raportin perusteella synny selkeää kuvaa siitä, mistä heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden *työelämäosallisuuden* lisäämisessä on kyse. Asiantuntijaryhmän loppuraportin johtopäätöksissä todetaan, että:

”Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien työllistymisen edistäminen on tärkeää. Yhteiskunnan tasolla asiaa tarkasteltaessa kysymys on rakennetyöttömyyden alentamisesta ja työvoiman saatavuuden turvaamisesta, työttömyydestä aiheutuvien menojen vähentämisestä sekä osallisuutta lisäävien hyvinvointirakenteiden luomisesta.” (mt, 26.)

Kun edellä puhutaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien työllistymisen edistämisestä liittäen se rakennetyöttömyyden alentamiseen ja työvoiman saatavuuden turvaamiseen, vaikuttaa lopputavoitteena olevan työllisyys ja sen edistäminen. Työllisyyden, työllistymisen edistämisen ja *työelämäosallisuuden* välille luodaan raportissa siten kytkös, joka kuitenkin heikkenee asiantuntijaryhmän jatkaessa, että:

”Yksilön näkökulmasta tarkasteluna kysymys on työllistymisen edistämisestä ja työmarkkinoilta ja laajemminkin yhteiskunnasta syrjäytymisen ehkäisemisestä. Yksilön näkökulmasta kysymys on myös työelämäosallisuuden ja hyvinvoinnin lisäämisestä.” (mp.)

Yllä asiantuntijaryhmä tulee erotelleeksi toisistaan työllistymisen edistämisen ja *työelämäosallisuuden* lisäämisen toteamalla, että kyse on yhtäältä ”työllistymisen edistämisestä ja työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta syrjäytymisen ehkäisystä”, mutta ”myös työelämäosallisuuden ja hyvinvoinnin lisäämisestä”. Tilanne mutkistuu entisestään, kun raportissa todetaan, että:

”Osa heikossa työmarkkina-asemassa olevista asiakkaista on tilanteessa, jossa heidän työllistymisensä avoimille työmarkkinoille on epätodennäköistä. Myös heidän oikeutensa työelämäosallisuuteen tulee turvata. Erityisesti niiden pitkään työttömänä olleiden, joilla on alentunut työkyky, mutta jotka eivät ole päässeet eläkkeelle, tarve pysyväisluonteiseen työtoimintaan on suuri. Kyse on tällöin olemassa olevan toimintakyvyn ylläpidosta ja syrjäytymisen ehkäisystä. Työelämäosallisuuden lisääminen pitkäkestoista tuettua työtä tai työtoimintaa järjestämällä edellyttää, että työmahdollisuuksien järjestämiseen osoitetaan riittävät resurssit. Lisäksi tulee päättää, mille taholle tuetun työn tai työtoiminnan järjestäminen kuuluu ja miten asiakkaan toimeentulo tuetun työn tai työtoiminnan aikana järjestetään.” (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:4, 28.)

Edellä asiantuntijaryhmä siis toteaa, että oikeus *työelämäosallisuuteen* tulee turvata myös sellaisten asiakkaiden kohdalla, joiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille on epätodennäköistä. *Työelämäosallisuus*-käsite tulee tässä yhteydessä määritellyksi myös olemassa olevan toimintakyvyn ylläpitona, syrjäytymisen ehkäisynä, pitkäkestoisena tuettuna työnä sekä työtoimintana, laajentuen siten kattamaan myös erilaisiin toimenpiteisiin ja palveluihin osallistumisen. Kytköstä työllistymiseen tai työllisyyteen ei edellä ole enää jäljellä, ja *työelämäosallisuus* redusoituu, muuntuu eräänlaiseksi (*työllisyys*)*palvelu-* tai *toimenpideosallisuudeksi*.

Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia -raportin (STM, 2011) lopussa, liittyen asiantuntijaryhmän esityksiin hallinnon, ohjausjärjestelmän ja lainsäädännön kehittämiseksi, *työelämäosallisuuden*-käsite kuitenkin kytketään jälleen takaisin työelämään liittyväksi:

”Osallisuus työelämässä on yksi yhteiskunnallisen osallisuuden tärkeimmistä muodoista ja sen tukeminen luo pohjaa monelle muulle hyvinvoinnin rakentamisen osatekijälle. Pitkäaikaistyöttömien, osatyökykyisten ja muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuus ei ole toteutunut toivotulla tavalla ja näihin ryhmiin kuuluvat henkilöt ovat erityisessä vaarassa jäädä työelämän ulkopuolelle. (STM:n raportteja ja muistioita 2011:4, 29.)

Työelämäosallisuus-käsitteen liittäminen sekä työllistymisen edistämiseen, ja siten työllisyyteen, että myös toimintakyvyn ylläpitämiseen, syrjäytymisen ehkäisyyn ja erilaisiin palveluihin tai toimenpiteisiin osallistumiseen, johtaa siihen, että *työelämäosallisuus* yhdelle tarkoittaa yhtä (työtä) ja toiselle toista (palvelua tai toimenpidettä). Tämä ei politiikkatoimien kohteina olevien ihmisten kannalta ole hyväksyttävää, yhdenvertaista, eikä oikeudenmukaista. Koska käsite on jäänyt näin väljäksi, jättää se tilaa hyvin monenlaisille tulkintoille käsitteen taustalla olevista tavoitteista. Näiden tulkintojen nimissä on mahdollista puhua, edistää, lisätä, kehittää ja vahvistaa (toimijasta tai intressiryhmästä riippuen) hyvin erilaista *työelämäosallisuuden* politiikkaa ja toimintamalleja. Siis myös järjestelmätasolla, pitäen sisällään niin poliittisen päätöksenteon, kuin esimerkiksi politiikkatoimien implementointitason, *työelämäosallisuus* ja sen edistäminen tarkoittavat yhdelle yhtä, ja toiselle toista.

Työelämäosallisuus-käsitteen määrittelemättömyys ei ole ollut este sen käytön lisääntymiselle ja leviämislle. *Työelämäosallisuuden edistäminen* on noussut politiikkasuosituksiin, kehittämis- ja tutkimushankkeiden kohteeksi sekä seminaaripuheisiin. Ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien *työelämäosallisuuden edistämisestä* onkin muodostunut vastaansanomaton, arvokas politiikkatavoite, josta eri tahojen on ollut helppo löytää yksimielisyys. Tällaiset laajalti hyväksyttävissä oleviin tavoitteisiin liittyvät, mutta hyvin väljiksi ja määrittelemättömiksi jätetyt käsitteet, ovat politiikassa käyttökelpoisia, sillä niistä voidaan olla hyvin samanmielisiä, ilman että samalla tultaisiin sidotuksi kovin konkreettiseen toimintaan tai päätöksiin.

Tässä selvityksessä työskentelyn kannalta keskeiset käsitteet *työelämäosallisuus* sekä *osallistava työllisyyspolitiikka* kytketään osaksi *osallistavat työmarkkinat*-käsitettä (*inclusive labour market*). *Osallistavat työmarkkinat*-käsite esiintyy selvityksemme aineistossa säännönmukaisesti, Suomessa sitä ei ole käytetty juuri lainkaan. *Osallistavat työmarkkinat*-käsite avaa työttömyyden ja työelämän käytänteiden kysymykset työmarkkinatoimijoiden yhteisiksi ongelmiksi, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan yhteisvastuuta. *Osallistavien työmarkkinoiden* tavoitteena on työllisyysasteen nosto ja työpaikkojen luominen, myös nykyisten työmarkkinoiden ulkopuolella oleville ryhmille, ei pelkästään työtä vailla olevien aktivointi. Seuraavaksi perustelemme kehittämishankkeessa ja tässä selvityksessä omaksumamme näkemyksen *työelämäosallisuudesta* palakatyönä.

Työ sosiaalisena ihmisoikeutena – työelämäosallisuus palkkatyönä

Työelämän tulkitaan useimmiten tarkoittavan palkka- tai ansiotyötä, työssäoloa ja työssäkäymistä, toisin sanoen osallistumista työmarkkinoille. Kun puhutaan työmarkkinoista ja työllistymisestä tarkoitetaan työtä, jossa työnantaja palkkaa työntekijän tekemään työnantajan osoittamaa työtä (Lehto 2011, 20). Työtä on siis se, mitä työntekijä tekee vastiketta vastaan. Sen lisäksi työtä on se toiminta, jota yrittäjä tai omaa työtä tekevä harjoittaa saadakseen aikaiseksi hyödykkeitä, joilla on vaihtoarvoa eteenpäin myytäessä. (mp.) Juuri palkkatyön yleistyminen, ja sen muuttuminen normiksi, on Raija Julkusen (2009) mukaan saanut aikaan sen, että työn ja työnteon käsitteet viittaavat ansiotyöhön, joka on monopolisoitunut työn käsitteen (mt, 18). Vaikka yhteiskunnallisesti hyödyllisen työn muodot ovat moninaiset, on julkisessa keskustelussa sekä tutkimuskirjallisuudessa palkkatyö ja yrittäminen, yleensäkin markkinaperustainen työ, hallitsevassa asemassa (Koistinen 2009 7-8).

Työllä on Pertti Koistisen (1999) mukaan neljä yhteiskunnan rakennetta ja toimintoja ylläpitävää ja kehittävää tehtävää: tuotannollinen, socialisaatio-, jako- ja palkitseva funktio. Näiden funktioidensa kautta työ määrittää yksilöiden elämäntilannetta, tavoitteita ja laajasti sitä perspektiiviä, jolla kansalaiset suunnittelevat elämänsä. (mt.) Kun otetaan huomioon palkkatyön yleisyys sekä se, miten laajasti työ- ja sosiaaliturvajärjestelmät, koulutusjärjestelmät ja hyvinvointipalvelut ovat sidoksissa palkkatyöhön, voidaan Koistisen (2009) mukaan väittää, että palkkatyö on nyky-yhteiskunnassa yhteiskunnallisen järjestyksen ja sosiaalisten oikeuksien perusta. Työ määrittää valtaosan niistä sosiaalisista oikeuksista, joiden mukaisesti erilaiset etuudet sekä palvelut yhteiskunnassa ”ansaitaan”. Palkkatyön yhteiskunnassa nimenomaan ansiotyö sitoo yksilöä yhteiskuntaan ja mahdollistaa erilaiset *kuulumisen*, osallisuuden ja osallistumisen muodot. Palkkatyön yhteiskunnan sosiaalisessa järjestyksessä ”elanto hankitaan tavaran markkinoilla ja toimeentulo riippuu ratkaisevasti oman työvoiman myyntikelpoisuudesta” (Kasvio 1982, Allardt 1995, 149 kautta).

Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (1948) 23. artikla jokaisen oikeudesta työhön velvoittaa hahmottamaan työn universaalina, sosiaalisena ihmisoikeutena, minkä voidaan viimekädessä ymmärtää tarkoittavan valtioille asettuvaa vastuuta ansiotyöpaikkojen tarjonnasta työhön kykeneville. Yhdistyneiden Kansakuntien sosiaalisen edistyksen ja kehityksen julistuksen (STM, 1989) yleisiä periaatteita koskevan osan 6. artiklassa todetaan, että sosiaalinen kehitys edellyttää, että oikeus työntekoon ja työsuhteen vapaaseen valintaan varmistetaan jokaiselle. Kyseisen julistuksen tavoitteita koskevan osan 10. artiklassa tavoitteena todetaan olevan ”turvata kaikilla tasoilla oikeus työhön, oikeus kaikille ammattijärjestöjen ja työntekijöiden yhdistysten perustamiseen sekä työehtosopimusneuvotteluihin; edistää tuotantavaa täystyöllisyyttä ja poistaa työttömyys sekä alityöllisyys” (mt, 7).

Suomen perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja julkisen vallan on perustuslain mukaan myös huolehdittava työvoiman suojelusta. YK:n ihmisoikeusjulistuksen 23. artiklan mukaan jokaisella on myös oikeus kohtuulliseen ja riittävään palkkaan, joka turvaa ihmisarvon mukaisen toimeentulon, ja jota tarpeen vaatiessa täydentävät muut sosiaalisen suojelun keinot. Oikeus työhön merkitsee myös oikeutta suojaan työttömyyttä vastaan sekä oikeutta oikeudenmukaisiin työehtoihin. Oikeudenmukaisten työolojen takaamiseksi työskentelevän Kansainvälinen työjärjestö (ILO) keskeisiin työelämää sääteleviin periaatteisiin ja -oikeuksiin kuuluvat oikeus järjestäytyä ja neuvotella työehtosopimuksia, pakko- ja lapsityön kielto sekä tasa-arvo, eli syrjinnän kielto työelämässä (Kansainvälisen työjärjestön julistus työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista, Finlex 63/2000).

Suomalaisessa työllisyyspolitiikassa valtion vastuuta taata ”oikeus työhön” yleisenä sosiaalisena oikeutena korostettiin aina 1990 -luvun talouskriisiin asti (Aho & Arnkil, 2008). Jo vuoden 1971 työllisyyslaissa valtio oli asettanut tehtäväkseen edistää työvoiman kysyntää, ja tarpeellisin toimenpitein auttaa kysynnän ja tarjonnan tasapainottumista työmarkkinoilla. Mikäli markkinat eivät pystyneet tarjoamaan työtä, tuli valtion korjata tämä epäonnistuminen, ja valtio nähtiin siis markkinoiden *vaihtoehtona ja täydentäjänä*. (mt.) Valtiollisesti taattu oikeus työhön toteutettiin Ahon & Arnkilin (2008) mukaan Suomessa vuoden 1987

työllisyyslakiin sisältyneellä työllistämisvelvoitteella, joka takasi kaikille tietyn määräajan työttömänä olleille määräaikaisten, tyypillisesti kuusi kuukautta kestävä työpäikan. Työpäikan tarjoamiseen (valtion rahoitustuella) velvoitettiin viime kädessä kunta, ellei tarkoituksenmukaisempia mahdollisuuksia, kuten koulutusta, voitu toteuttaa. Samalla lakiin kirjattiin yleiseksi tavoitteeksi täystyöllisyys. (mt.)

Valtiollisesti taattu työllistämisvelvoite lakkautettiin Suomessa kuitenkin vähän kerrallaan vuosina 1992–1993, ja vuonna 1995 maltillistettiin myös perustuslakiin kirjattua valtion tehtävää työn takaajana muuttamalla valtiosäännön aiemmin mainittu kohta muotoon ”julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön”. (Aho & Arnkil, 2008, 52–53.) 1990-luvun laman ja suurtyöttömyyden myötä työllisyyspolitiikassa siirryttiin siis valtion roolia sosiaalisten oikeuksien takaajana korostavasta pohjoismaisesta ”sosialismista” markkinoiden toimintakyvyn takaamista, ja sosiaaliturvan työhön kannustavuuden varmistamista korostavaan liberalismiin suuntaan (mt, 71). Tässä prosessissa muitakin sosiaalisia oikeuksia joutui uudelleenarvioinnin kohteeksi.

Raija Julkusen (2009) mukaan etenkin suurtyöttömyyden aikaan nousee esiin vaatimuksia ”työn käsitteen laajentamisesta” eli käsitteen ulottamisesta kaikkeen yhteiskunnallisesti hyödylliseen tekemiseen. Tällä vaatimuksella halutaan sekä kulttuurista että sosiaalipoliittista tunnustamista esimerkiksi kansalaispalkalle tai osallistumis- tai perustulolle. (mt, 18–19.) Toisenlaisesta suunnasta samaa vaatimusta voidaan ajatella käytettävän oikeutta palkkatyöhön vastaan. Laajennetun työn (tai työelämän) käsitteen avulla voidaan painottaa työn (tai työnkaltaisen toiminnan) yhteiskuntaan *kuntouttavaa* ja *osallistavaa* luonnetta tehtäessä aloitteita esimerkiksi työttömien aktivointiin liittyen, heidän velvoittamiseen eri tavoin *työllistymistä tukeviksi* artikuloituihin toimenpiteisiin saatuja sosiaali- tai työttömyysturvaetuksia vastaan. *Työelämä-osallisuus*-käsitteellekin on pyritty antamaan tällainen palkkatyöhön osallistumista laajempi sisältö siten, että sen on ymmärretty tarkoittavan myös osallistumista erilaisiin toimenpiteisiin tai palveluihin, kuten esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan, vammaisten henkilöiden työtoimintaan tai vammaisten päivätoimintaan.

Mutta palkkatyö ei viittaa vain työllisyyteen, palkkaukseen ja työsuhteen laatuun. Se vaikuttaa ratkaisevasti myös yhteiskunnallisiin suhteisiin, kuten sukupuolten välisiin suhteisiin, sosiaaliseen turvallisuuteen, kansalaisoikeuksiin sekä sosiaalisen aseman määrittymiseen. (Koistinen, 1999.) Esimerkiksi vammaisten henkilöiden köyhyysasteen todetaan Euroopan vammaisstrategiassa (2010) olevan 70 prosenttia keskimääräistä korkeampi, mikä johtuu osittain juuri heidän rajallisista työnsaantimahdollisuuksistaan. (mp). Suomen vammaispoliittisessa ohjelmassa 2010–2015 (VAMPO) todetaan työelämästä syrjäytymisen riistävän vammaisilta ihmisiltä mahdollisuuden itse vaikuttaa elintasaansa ja vahvistaa yhteiskunnallista osallisuuttaan (mt, 89). Edellinen pätee ehdoitta myös kaikkiin muihin ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa oleviin ryhmiin. Sosiaalisena ja poliittisena ongelmana työttömyys tuottaa sosiaalisia jakoja ja heikentää kansalaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen osallistumiseen (Koistinen 1999). Ns. vaikeaan työmarkkina-asemaan tai kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle joutuminen voi tarkoittaa mahdollisesti elinikäistä köyhyyttä, mutta taloudellisten ongelmien lisäksi mahdollisesti myös terveydellisiä ja sosiaalisia seurauksia, vaikutuksia yksilöiden tulotason lisäksi myös hyvinvointiin. Työn merkitystä nyky-yhteiskunnassa on vaikea yliarvioida (Härkönen 2014, 95).

Ns. vaikea työmarkkina-asema ei ole rajattavissa vain joidenkin tiettyjen ryhmien ongelmaksi tai *asemaksi*. Osoitamme myöhemmin tämän ”aseman” olevan hyvin liukuva käsite, jota selvityksemme politiikkasuosituksissa käytetään luokittelemaan ja sijoittamaan työmarkkinoiden reuna- ja ulkoalueille, tai niiden *matalaan päähän* (lower ends of the labour market) hyvin monenlaisia ihmisiä, hyvin erilaisissa elämäntilanteissa, ainoana yhdistävänä tekijänänsä vaikeudet löytää työtä. Epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen, työvoimalle asetettujen vaatimusten kiristyminen, lisääntyvät ja toistuvat työttömyysjaksot sekä työllistymisvaikeudet ovat kokemuksina nykyään jaettuja yhä laajemmin. Kun työpaikan löytymisessä on vaikeuksia yhä useammalla, kiinnostus työllisyyden ja työttömyyden hoidon kysymyksiin, valittuihin politiikka-toimiin ja toimintatapoihin sekä esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien määrittymiseen lisääntyy, ja keskuste-

lun politiikanteon vaihtoehtoisista mahdollisuuksista voi olettaa voimistuvan. Työn (uudelleen)tarkasteleminen sosiaalisena ihmisoikeutena ja *osallistavan työllisyyspolitiikan* ymmärtäminen keino-
na vaikuttaa osallistavampien, sosiaalisesti vastuullisempien työmarkkinoiden kehittymiseen, edustaa yhtä
juonetta näissä keskusteluissa. Lyhyt katsaus työmarkkinoiden toimintaan ja toimijoihin työmarkkinoilla
on paikallaan.

3 Työmarkkinat yhteiskunnallisena suhteena; toiminta ja toimijat työmarkkinoilla

Työmarkkinoita voidaan tarkastella eri tieteenalojen näkökulmasta, ja niitä on tutkittu muun muassa taloustieteiden ja työelämäntutkimuksen kentällä. Tämän selvityksen näkökulma on sosiaalitieteellinen, työmarkkinoita yhteiskunnallisena suhteena ja sosiaalisena järjestelmänä tarkasteleva. Näin huomio kiinnittyy Pertti Koistisen (1999) mukaan monipuolisemmin sellaisiin tekijöihin kuten kulttuuriset normit, rahan ja vallan muodot sekä oikeudellinen sääntely ja ennen kaikkea tilannetekijät. Sitä kautta tulee nähtäväksi myös se, että työmarkkinoilla ovat omat paikallisesti, kulttuurisesti ja poliittisesti muotoutuneet rakenteensa sekä oma sosiaalinen ja alueellinen tilansa. Ne rakenteistuvat esimerkiksi sosiaalisten tekijöiden, kulttuurin, alueen sekä sukupuolen mukaan, ja ovat rakenteensa puolesta mielletävissä niin paikallisiksi, kansallisiksi kuin globaaleiksikin työmarkkinoiksi. (mt, 25–29.)

Koistisen (1999) mukaan työmarkkinat eivät ole itsenäinen tai autonominen saareke, vaan itse asiassa saavat rakenteensa, toimintatapansa ja toimivuutensa muiden yhteiskunnallisten instituutioiden sekä yhteiskunnallisen muutoksen kautta ollen siis osasysteemi yhteiskunnan kokonaisuudessa. Osasysteeminä niiden toimivuuden ongelmat voivat aiheutua myös toisten osajärjestelmien, kuten raha- ja tavaramarkkinoiden, vaikutuksesta. (mt, 41–42.) Ja vaikka työllisyyden parantaminen ja työttömyyden alentaminen ovat Koistisen (1999) mukaan yleisen talouspolitiikan tehtäviä, edellyttävät ne myös yhteiskuntapolitiikan muiden alueiden, kuten koulutuspolitiikan, elinkeinopolitiikan, energiapolitiikan sekä työvoimapolitiikan yhteyksiensä luomista. Työvoiman tuottavuuden, tietojen, taitojen ja uusiutumiskyvyn kehittyminen edellyttävät pitkäjänteisiä investointeja esimerkiksi sosiaali- ja hyvinvointipoliittisten järjestelmien kehittämiseen (Koistinen 2009b, 119).

Työmarkkinoiden keskeiset toimijat ovat Koistisen (1999) mukaan työnantajat (yritykset), jotka tarjoavat työtä, toiseksi työnhakijat, jotka tarjoavat työvoimaansa sekä kolmanneksi työvoima-, sosiaali- ja koulutusviranomaiset ja sosiaalivaltio, jotka allokoivat työvoimaresursseja sekä vastaavat poliittisen järjestelmän tasolla luotujen normien toimeenpanosta ja soveltamisesta. Toimijoiden intressit, voimavarat ja se, miten he niitä asettavat vaihtoon, määrittävät sosiaalisen järjestelmän, tässä siis työmarkkinoiden, rakenteen ja toimintatavat. (mt.) Työmarkkinoita sosiaalisena järjestelmänä tarkasteltaessa huomiota kiinnitetään myös näiden työmarkkinoiden eri osapuolien välille syntyviin ja kehittyviin intressi- ja valtasuhteisiin sekä niihin toimintatapoihin, joilla toimijoiden välisiä ristiriitatilanteita on pyritty ratkomaan.

Selvin esimerkki työmarkkinatoimijoiden erisuuntaisista intresseistä liittyy palkkaukseen. Kun työnantajan intressinä on ostaa tarvitsemansa työvoima mahdollisimman edulliseen hintaan, on työntekijän intressinä saada myydystä työvoimasta mahdollisimman hyvä korvaus. Työmarkkinoiden palkkatyösuhte onkin ennen kaikkea kaupankäynnin suhde, jossa työvoiman hinnan lisäksi neuvotellaan myös esimerkiksi työsuhteen muotoon liittyen, siitä ovatko solmitut työsuhteet määräaikaista, toistaiseksi voimassa olevia, osa-aikaisia, kokoaikaisia, vai tehdäänkö työtä esimerkiksi ns. nollasopimuksilla. Työntekijän näkökulmasta houkuttelevampi olisi usein työsuhde, joka takaa toimeentulon pidemmäksi aikaa, kun työnantajien intressinä saattavat olla lyhyemmät, tilanteittain joustavat työsopimukset. Tämä työnantajan ja työntekijän kahdenvälinen työsopimus on Raija Julkusen (2009) mukaan rakenteellisesti epäsymmetrinen ja eriarvoinen, ja jossa hyvinvointivaltiot ovat tunnustaneet työntekijän olevan heikompi, suojeltava osapuoli.

Nykyinen kehitys näyttää olevan työntekijöiden asemaa heikentävä samalla kun hyvinvointivaltioiden työvoimaa suojelevia rakenteita on pyritty purkamaan. Raija Julkunen (2009) toteaa työelämän suhteiden ja pelisääntöjen aloitteen siirtyneen teollisuusmaissa jo 1970- ja 1980 -luvuilla työnantajille. Markkinaehtoisuudessa työnantajien intressiksi on tullut joustavuus, eli työelämän ja työmarkkinoiden ”jäykkien” rakenteiden purkaminen. (mt, 25.) Joustavuutta on tavoiteltu myös deregulaatiolla eli sopimusten purkami-

sella sekä työ sopimisen hajauttamisella paikalliselle tasolle tai yksittäisen työntekijän ja työnantajan väliseksi toiminnaksi (mp).

Kehityksessä on Koistisen (2009b) mukaan ollut myös havaittavissa se mielenkiintoinen piirre, että samanaikaisesti kun globaalista kilpailusta aiheutuva epävarmuus ja riskit työmarkkinoilla ovat lisääntyneet, ovat valtiot ja hallitukset kiiruhtaneet vastuunjakajiksi. Sen sijaan, että yhteiskunta asettaisi lisää vaatimuksia yrityksille (työnantajatoimijalle), on se ottanut itselleen laajenevan vastuun rakennemuutoksen yhteiskunnallisten kustannusten hallinnasta. Koistinen esittää kysymyksen, onko linja kestävä pitkällä aikavälillä, ja tulisiko vastuuta ja kustannuksia jakaa uudelleen? (mt, 130–131.)

Epävarmuuden lisääntymisestä

Työn epävarmuuden kasvu on Anna Pärnasen (2009) mukaan nimetty yhdeksi 1990-luvun laman jälkeiseksi työelämän keskeiseksi muutokseksi, jota ilmentää erityisesti ns. epätyypillisten, usein työnteon ehdoiltaan tai tulotasoltaan epävarmempien, työsuhteiden lisääntyminen, niin sanottu prekarisaatio. Saloniemi & Virtasen (2008) mukaan epävarmuutta voi esiintyä työmarkkinoilla, työllistymisessä, työpaikalla, työtehtävissä, tuloissa, edunvalvontajärjestelmässä ja mahdollisuuksissa ylläpitää ammattitaitoa. Kirjoittajat kuvaavat työn epävarmuuden pohjimmiltaan koetuksi voimattomuudeksi säilyttää toivottu jatkuvuus uhkaavassa tilanteessa (mt, 91). Vakaa ja ennustettava ura oli ainakin menneessä maailmassa tapa, jolla ihmiset sitoutuivat, ja jolla heitä sitoutettiin työpaikkaan. Tähän sopimukseen antautuminen toi lojaalisuutta, turvaa ja myös persoonallisuuden tasolla samaistumisen mahdollisuutta olla osa meitä myös työelämässä. (mp.)

Epätyypillisten työsuhteiden lisääntyessä vakaan ja ennustettavan uran tulevaisuus ei ole enää itsestäänselvyys, eikä kaikille yhtäläinen mahdollisuus. Anna Pärnasen (2009) mukaan suomalainen palkkatyöläisyys on kuitenkin pitkälti rakentunut kokoaikaisen ja pysyvän työsuhteen varaan, ja työsuhteiden epätyypillisymisen voi siten nähdä palkansaajayhteiskuntaa murentavana tekijänä (mt, 10–11). Työntekijöiden oma orientaatio pysyvien työsuhteiden ja pitkäjänteisen työssä kehittymisen suuntaan on törmännyt Lehdon (2009) mukaan toistuvasti muutoksiin, joissa korostetaan yksilökeskeisyyttä yhteisöllisyyden sijaan, liikkuvuutta sitoutumisen korvikkeena, työorganisaation tarpeiden mukaista joustavuutta ja jatkuvaa tuottavuuden kasvua työntekijän tarpeista lähtevän ajattelun tilalla (mt, 141). Saloniemi & Virtasen (2008) mukaan työelämän epävarmuuksien yhteydet joustavuuteen ovat ilmeiset: epävarmuus on joustavuuden hinta ja seuraus. Edelleen, hinta näyttää olevan suurempi niille, joiden markkina-arvo työn maailmassa on vähäisempi. Peruspiirteiltään epävarmuus työssä ei siis ole millään tavalla satunnainen asia, vaan se sijoittuu sinne, missä työmarkkinaresurssit muutenkin näyttävät heikommilta. (mt.)

Palkansaaja- tai työyhteiskunnan arvojen eroosio ei Saloniemi & Virtasen (2008) mukaan kuitenkaan synny pelkästään epätyypillisten töiden lisääntymisestä, vaan siitä, ettei vakituinenkaan työsuhte enää pysty tarjoamaan turvallisuutta. Epävarmuus ei kuulu enää pelkästään köyhille, vaan tämä tasa-arvo on läpäisemässä työvoiman kokonaisuudessaan. (mt, 86.) Epävarmuutta työmarkkinoilla ovat lisänneet myös toimintatavat, joissa esimerkiksi erilaiset harjoittelut ja työkokeilut ovat mahdollistaneet työvoiman hyödyntämisen ilmaistytövoimana. Kun työmarkkinoilla on jatkuvasti ylitarjontaa myös varsin koulutetusta työvoimasta, ja kun työkokemuksen asema ansioluetteloissa on muodostunut koulutuksen kanssa lähes tasavahvaksi ansioksi, ovat erityisesti nuoret valmiita työskentelemään myös palkatta, mitä työmarkkinoilla voidaan käyttää hyväksi. Tällainen toiminta on epäeettistä ja murentaa työelämässä noudatettavia sääntöjä edelleen, vauhdittaen siten muutosta, jossa työvoiman oikeuksien asema murenee. Yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisten käytäntöjen täysimääräinen edistäminen työmarkkinoilla hyödyntäisi kaikkia, sillä epävarmuuden kokemus työelämässä yleistyy, myös niiden ihmisten koettuna epävarmuutena, jotka nyt ovat vakituksessa työssä.

Muutoksiin työmarkkinoilla liittyvät myös esimerkiksi työvoimalle asetettujen vaatimusten, erityisesti koulutuksellisten vaatimusten kiristyminen. Vielä 50 vuotta sitten ylioppilastutkinto oli riittävä koulutus lähes kaikkiin yhteiskunnallisiin tehtäviin (Erola & Moisio 2014, 90). Suurten ikäluokkien juuri siirryttyä työ-

markkinoille väestön koulutustaso oli voittopuolisesti peruskoulutuksen varassa. Vuonna 1970 työikäisestä väestöstä lähes 74 prosenttia oli vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa, mutta vuoteen 2012 mennessä tämä osuus oli laskenut jo 18,3 prosenttiin. Keskiasteen tutkinnon oli vuonna 1970 suorittanut 15 prosenttia työikäisestä väestöstä, kun osuus vuonna 2012 oli 44 prosenttia. Korkea-asteen tutkinto löytyi vuonna 1970 vain noin 11 prosentilta työikäisistä, mutta vuonna 2012 sellainen oli jo 37,6 prosentilla. (Kalenius 2014, 8.)

Peruskoulun jälkeinen koulutus onkin Jani Erolan ja Pasi Moisio (2014) mukaan muuttunut kilpailuedusta välttämättömyydeksi, jota ilman työmarkkinoille kiinnittyminen on yhä vaikeampaa. Koulutusvaatimusten kasvun ja koulutuksen yleisen lisääntymisen käänköpuoleksi on nimetty koulutusinflaatio, jolla tarkoitetaan sitä, että tutkintojen arvo niin arvostuksena kuin soveltuvien tehtävien muodossa heikentyy, kun yhä suuremmalta osalta tutkinto löytyy. Näin on käynyt esimerkiksi ylioppilastutkinnolle. Korkeakaan koulutus ei enää takaa hyvää, pysyvää ja turvallista työpaikkaa, eikä hyvä koulutus itsessään takaa hyviä tuloja, ellei se johda hyvätuloiseen ammattiin. (mt, 85–90.)

Koulutusta lisäämällä katsotaan kuitenkin kasvatettavan yhteiskunnan inhimillisen pääoman määrää, minkä oletetaan puolestaan heijastuvan muun muassa kilpailukyvyyn parantumiseen. Tämä selittää varmasti osaltaan koulutuksen isoa roolia osana aineistomme EU:n jäsenmaille antamia työllisyyspoliittisia suosituksia. Mutta vaikka koulutus yleisesti parantaa työmarkkina-asemaa, ei esimerkiksi naisten kohonnut koulutustaso ole poistanut sukupuolen mukaisia hierarkkisia jakoja työmarkkinoilta (Heiskanen, Korvajärvi & Rantalaiho 2008, 113). Naiset ovat Pekka Myrskylän (2009) mukaan nykyään koulutetumpia kuin miehet kaikissa ikäluokissa. Naisilla on kuitenkin yhä usein vaikeuksia päästä kaikkein arvostetuimpiin ja parhaiten palkattuihin professio- ja asiantuntijatyön tehtäviin, siitäkin huolimatta, että he olisivat koulutuksensa puolesta usein miehiä pätevämpiä näihin tehtäviin (Erola & Moisio 2014, 93). Ilmiöstä puhutaan yleisesti *lasikattona*, joka on vertauskuva sellaiselle näkymättömälle esteelle, joka saattaa estää tai katkaista naisen uralla etenemisen. *Lasiovet ja lasiseinät* estävät naisten liikkumisen ja etenemisen vastaavasti työelämän horisontaalisella tasolla. (Ihmisoikeudet.net.)

Syrjinnästä

Lasikatto ilmenee työpaikalla myös pienempänä palkkana kuin vastaavassa asemassa olevilla miehillä, vähemmän vastuullisina tehtävinä ja rutiinitöinä (Ihmisoikeudet.net). Se, että palkkaa maksetaan edelleen sekä työstä että sukupuolesta, on työmarkkinoilla esiintyvän syrjinnän yleisin esimerkki. Se osoittaa, että tavoitteeksi lausuttu idea ”yhdenvertaisesta työstä yhdenvertainen palkka” on edelleen utopiaa. Erolan ja Moisio (2014) mukaan sukupuolet sijoittuvat eri tavoin myös yhteiskuntaluokkiin, ja luokka-asemien väliset erot näkyvät miesten ja naisten tuloeroissa (mt, 93). Naiset ansaitsevat Suomessa keskimäärin 19 prosenttia vähemmän kuin miehet, joten ”naisten euro” on Juho Härkösen (2014) mukaan tarkkaan ottaen 81 senttiä. Saloniemi & Virtasen tutkimuksen mukaan (2008) myös määräaikaiset työsuhteet ja sitä kautta koettu työsuhde-epävarmuus kasaantui ennen muuta naisille, nuorille, toimihenkilöille ja julkiselle sektorille, jolla määräaikaisena työskenneltiin lähes kaksi kertaa keskimääräistä useammin (mt, 96).

Yhdenvertaisuus ei myöskään toteudu vierastyövoiman eikä vammaisten henkilöiden kohdalla. Kyse ei useinkaan ole taitojen puutteesta, vaan pitkälti työnantajien asenteista ja siten diskriminaatiosta. Niin sanotussa tilastollisessa diskriminaatiossa työnantajat arvioivat työntekijöiden tuottavuutta ja sopivuutta heidän havaittavissa olevien piirteidensä, kuten sukupuolen, kautta (Härkönen, 2014). Diskriminaatio on laitonta, mutta sen on havaittu osaltaan selittävän naisten, maahanmuuttajien ja muiden heikommassa asemassa olevien asemaa työmarkkinoilla (mp). Se, ettei yhdenvertaisuus työmarkkinoilla toteudu, on poliittinen ja sosiaalinen ongelma, joka kertoo siitä, ettei palkkaa makseta ainoastaan työstä, vaan myös sukupuolesta, rodusta ja kansalaisuudesta (Koistinen 1999, 199–200). Työnsaanti, ansiotulojen piiriin pääsy ja ansioiden taso, saattavat työmarkkinoiden kilpailun kiristytessä yhä voimakkaammin riippua edellä mainittujen ominaisuuksien lisäksi myös muun muassa sosiaalisesta osaamisesta ja suhteista, terveydestä ja vammattomuudesta sekä muista koulutuksesta tai muodollisesta pätevyyydestä riippumattomista tekijöistä ja ominaisuuksista.

Valtasuhteista ja intressieroista

Ollessamme kiinnostuneita eri työmarkkinatoimijoiden välille rakentuvista valtasuhteista ja intressieroista voimme käyttää työttömyyttä eräänlaisena objektiivina, linssinä, jonka kautta tarkastella toimintaa työmarkkinoilla hieman lähemmin. Simo Ahon (1988) mukaan työttömyys on ollut teollisten palkkatyön yhteiskuntien ”luonnollinen” ongelma koko niiden historian ajan. Tätä on selitetty erityisesti kapitalistiselle tuotantotavalle ominaisena ilmiönä johtuen siitä, ettei tavarantuotanto tapahdu kulutuksen tarpeiden tyydyttämiseksi, vaan lisäarvon ja voiton vuoksi (Allardt 1995, 112–113). ”Luonnollisuudestaan” huolimatta palkkatyön yhteiskunnassa työttömyys on kuitenkin aina tavallaan myös epänormaalia, huolimatta siitä kuinka tavallista se on, ja siten työttömyys on myös sosiaalisen syrjäytymisen ja leimautumisen ongelma. (Aho 1988, 58–64).

Työttömyys vaikuttaa Pertti Koistisen (1999) mukaan koko yhteiskuntaan, niin työmarkkinoiden toimijoihin kuin työmarkkinoiden toimintatapoihin, työnantajien ja toisten työntekijöiden käyttäytymiseen, arvoihin sekä yhteiskunnan moraaliin. Työnantajien toiminnassa työttömyys näkyy Pertti Koistisen (1999) mukaan muun muassa tavoissa, joilla he rekrytoivat työvoimaa sekä siinä, millaisia toimintavapauksia he saavat työvoiman käytössä ml. työsopimukset, työaikajärjestelyt, palkkaus (mt, 153). Yritysjohdolla on autonomiaa esimerkiksi sen suhteen, miten se muotoilee eri työntekijäryhmien tehtävät, miten se kouluttaa omaa henkilöstöään, miten kiinteitä työsuhteita se tarjoaa työvoimalle sekä miten, ja millä kriteereillä valitaan sisään otettavat ja irtisanottavat. Koistinen toteaa tutkimusten tuottaneen tietoa siitä, miten työvoiman rekrytointi ja irtisanomisprosessi valikoivat työvoimaa, millaista valtaa valikoinnissa käytetään ja ketkä osallistuvat vallan käyttöön (mt, 182–184.)

Miten esimerkiksi osa- ja määräaikaisten työsuhteiden osuuden kasvua voidaan selittää yritys- tai työnantajien *toimintana*, valittuna toimintatapana? Heiskasen, Korvajärven & Rantalaihon (2008) mukaan epätyypillisten työsuhteiden lisääntymistä voitaisiin pitää osoituksena yritysten tulevaisuudennäkymien epävarmuudesta ja siten *suhdanneselityksenä*. Toinen selitys kehitykselle voi olla, että yrityksillä on aikaisempaa paremmat mahdollisuudet saada tarvitsemaansa työvoimaa, ja osa- ja määräaikaisilla työsuhteilla halutaan testata työntekijöiden soveltuvuutta työhön (mp). Tällainen selitys liittyisi siis *työvoiman tarjonnan kasvuun*, ja siten *valikoinnin mahdollisuuksien lisääntymiseen*. Kolmantena kirjoittajat toteavat, että yritykset voivat myös pyrkiä hyötymään tilanteesta, ja työsuhteen epävarmuuden varjolla ulosmittaamaan työvoimasta entistä suuremman tuottavuuden ja turvautuvat siksi määräaikaisiin työsopimuksiin, jollaista voitaisiin pitää *työnantajan valta-asemaan perustuvana henkilöstöpoliittisena strategiana*. (mt, 107.)

Työvoimatoimijan (työntekijän) kohdalla työttömyys vaikuttaa Pertti Koistisen (1999) mukaan esimerkiksi siihen, miten työvoima kilpailee hupenevista työpaikoista ja millaisia ehtoja se hyväksyy niin työehtojen kuin palkkauksenkin suhteen. Onko se valmis kiristämään esimerkiksi omaa työtahtiaan tai hyväksymään työtehtävien, vaatimusten ja vastuiden muutoksia? (mt, 153.) Työmarkkinoiden dynamiikkaa työvoiman, yksilöiden näkökulmasta, tarkasteltaessa havaitaan Koistisen (2009b, 128) mukaan, että työikänsä aikana yksilöt kohtaavat useita siirtymä- ja riskitilanteita. Tyypillisinä siirtymävaiheina voidaan pitää siirtymistä koulutuksen jälkeen työmarkkinoille, palkkatyöstä uudelleen koulutukseen, hoitovapaille, kuntoutukseen ja takaisin töihin tai työttömyyteen, lisäkoulutukseen sekä erilaisten eläkejärjestelmien piiriin. (mp.) Kaikissa näissä siirtymävaiheissa työvoimalta vaaditaan sekä kykyä että halua työtehtävien, työn sopimuksellisten ehtojen, työaikojen ja työpaikan muutoksiin. Näihin siirtymiin sisältyy myös riskejä, jotka jäävät työntekijän itsensä kannettavaksi, ellei sitten yhteiskunta tai työnantaja kompensoi niitä. (mt, 129.)

Edellä mainittua kompensatiota on Pohjoismaissa toteutettu erityisesti yhteiskunnan toimesta. Koska palkkatyö on Simo Ahon (1988) mukaan historiallisesti katsoen erikoisen epävarma työvoiman uusintamisen ja toimeentulon perusta, ovat työvoiman riippuvuus työmarkkinoista ja palkkatuloista (*kommodifikaatio*) sekä toisaalta työttömyyden ja työkyvyttömyyden riskit edellyttäneet sosiaalipoliittisia ratkaisuja työ-

voiman uusintamisen turvaamiseksi. Tätä ihmisten työmarkkinariippuvuuden purkamista ja riskien torjuntaa sosiaalipolitiikan keinoin on kutsuttu **dekommodifikaatioksi**. Käsite on peräisin Gösta Esping-Anderssenilta (1990), joka teoksessaan *Three Worlds of Welfare Capitalism* tarkoitti sillä sitä, että sosiaalipolitiikan ja erilaisten hyvinvointijärjestelmien avulla osa väestöstä voi elää ja tyydyttää osan tarpeistaan työmarkkinoiden ulkopuolella. (Hiilamo, Kangas & Niemelä 2014, 203.) Pohjoismaisen hyvinvointivaltion on ajateltu parhaiten toteuttavan sosiaalisen suojelun ja työvoiman myyntipakosta vapauttavat sosiaaliset oikeudet, eli työtulojen puuttumista kompensoivan sosiaaliturvan (Esping-Andersen 1990, Julkusen 2009, 22 kautta). Tulonsiirron sekä sosiaali- ja hyvinvointipalveluin on tasoitettu tulonjakoa ja taattu tietty perusturva, joka ei ole suoraan sidoksissa työpanokseen (Hiilamo, Kangas & Niemelä 2014, 203).

Työttömyyden hoito edellyttää siis valtiolta työmarkkinatoimijana sekä erityistä työllisyyteen vaikuttavaa politiikkaa että sosiaalipoliittisia toimia, joilla vaikutetaan niin työttömyyttä vähentävästi, kuin myös sen seurauksia lieventävästi. Yleisesti tunnetun jaottelun mukaan valtion toteuttamaa työvoimapolitiikkaa on pidetty joko ”aktiivisena” tai ”passiivisena” (Aho & Arnkil 2008, 46). *Aktiivinen työvoimapolitiikka* on tarkoittanut työvoiman tarjontaan ja työllistyvyyteen vaikuttavia palveluita ja toimenpiteitä, kuten työvoimakoulutusta ja erilaisia työllistämistukia ja mallin tavoitteena on ollut edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa ja tasapainottumista. *Passiivisella työvoimapolitiikalla* on viitattu työttömyysvakuutukseen ja muuhun työttömien toimeentuloturvaan, joiden tavoitteena on ollut turvata ansiotulonsa menettäneiden toimeentulo, ja ylläpitää työvoimareserviä työmarkkinoiden käytettävissä, kunnes työllistyminen onnistuu. (mt.) Työttömyysvakuutus- ja sosiaaliturvajärjestelmien kehittyminen on tarkoittanut sitä, että ansiotuloja on valtiotoimijan taholta korvattu silloin, kun niitä legitimeiksi katsotun esteen (iän, sairauden, vamman, vanhemmuuden, vastentahtoisen työttömyyden) vuoksi ei ole voinut hankkia.

Aho & Arnkil (2008) toteavat aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan erottelulla aiemmin viitatus lähinnä siihen, suuntautuko politiikan *toteuttaja*, eli julkinen valta, työttömyysongelman hoitoon passiivisin (turva) vai aktiivisin (työnhakijoiden työllistyvyyden parantaminen) keinoin. Sittemmin huomio on kirjoittajien mukaan kohdistunut siihen, seuraako politiikasta sen *kohteiden*, eli työttömien ”passivoitumisen” riski vai ”aktivoituminen”. Aktiivisen työvoimapolitiikan asemesta nykyisin puhutaankin usein aktivointipolitiikasta. (mt, 47.) Pertti Koistisen (1999) mukaan työvoimapolitiikassa korostuneet ensisijaisesti työttömien aktivointiin tähtäävät toimet osoittavat, että aktiivisen työvoimapolitiikan strategia on ymmärretty lähinnä työvoiman tarjontaan vaikuttamisena. Aktiivista työvoimapolitiikkaa ei hänen mukaansa ole kehitetty työmarkkinoiden toimivuutta ja rakennemuutosta parantavana, ja siten talouskasvua edistävänä, ja työvoiman kysyntään vaikuttavana politiikkana (mt).

1990 -luvun laman jälkeen, ja erityisesti 2000 -luvun sosiaali- ja työllisyyspoliittisten uudistusten kautta tarkasteltuna, on valtion toiminta työmarkkinatoimijana Suomessa ollut työvoiman työmarkkinariippuvuutta uudelleen vahvistava. On puhuttu aktiivisesta sosiaalipolitiikasta, aktivointipolitiikasta ja kannustinpolitiikasta, joiden keskeisinä piirteinä voi Ahon & Arnkilin (2008) tapaan todeta olleen suunnan toisaalta kohti rajatumpia sosiaalisia oikeuksia ja toisaalta vähintään täsmällisempiä ellei laajempia velvollisuuksia, sosiaaliturvan ”vastikkeellisuutta” sekä tehostettua kannustusta ja aktivointia. Suuntauksesta voidaan puhua **rekommodifikaationa**. Tuula Helne (2003b) toteaa aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan siirtymisen olleen kriittisesti tarkasteltuna sekä siirtymä suoritusperustaisen ja residuaalisen sosiaalipolitiikan mallien suuntaan että rekommodifikaatio, eli toimeentulon ja sosiaaliturvan sitominen takaisin (työ)markkinoihin (mt, 58).

Pauli Niemelä (2010) toteaa rekommodifikaatioon, markkinariippuvuuden vahvistamiseen liittyen, että esimerkiksi kunnallisen sosiaalitoimen tehtäväksi on muodostunut vaikeasti työllistyvän työvoiman saaminen työmarkkinoille, ja että sosiaalipolitiikassa kilpailu- ja työkyvyn sekä työhön osallisuuden korostamisesta on tullut merkittävämpi seikka, kuin vaikkapa perinteisestä työsuojelusta tai työturvallisuudesta. Sosiaalipolitiikka on Niemelän mukaan valjastettu kilpailukykyä, kasvua ja työllisyyttä tukeväksi, resurssit aktiivisesti käyttäväksi instituutioksi, jonka tulisi minimoida passiivisen toimeentulon ylläpitäminen ja tulontasaus. (mt, 68.)

4 Ketkä ovat ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa?

Työnteko sosiaalisena normina on Simo Ahon (1988) mukaan koskenut periaatteessa kaikkia, jotka työhön kykenevät. Tästä normista tehtävät legitiimit poikkeukset ovat olleet palkkatyön normalisoimisen instituutioita: lapset ja nuoret eivät vielä ole työvoimaa, vaan vasta valmistautuvat työelämään; eläkeikäiset eivät enää ole työvoimaa, vaan viettävät ansaittua vanhuudenlepoaan; sairauden tai vamman vuoksi työkyvyttömät saavat vapautuksen työnteosta lääkärin virallisella päätöksellä. Aivan erityinen ”epänormaali” poikkeustilanne palkkatyön yhteiskunnassa on ollut työttömyys – huolimatta siitä, että työttömyys on sekä palkkatyön yhteiskunnan synnyttämä että siinä varsin tavallinen ilmiö. (mt.)

Simo Ahon yllä kuvaamat työnteon sosiaalisen normin legitiimit poikkeukset, palkkatyön normin ulkopuolella olemisen poikkeustilanteet, ovat 2010-luvulla murroksessa. Ikääntyvässä Euroopassa kannetaan huolta huoltosuhteesta, ns. kestävyysvajeesta ja kilpailukyvyn ja talouskasvun vauhdittamiseksi ja pönkittämiseksi myös aiemmin työvoiman ulkopuolella ”legitiimeinä poikkeuksina” olevia ryhmiä halutaan mukaan työmarkkinoille. Ikääntyvien eläköitymistä myöhentäviä uudistuksia on käynnissä valtaosassa jäsenmaita, osatyökykyisten työpanosta pyritään lisäämään luomalla välineitä palauttaa osa työkyvyttömyyseläkkeen saajista edes osittain työvoimaan, ja vammaisten henkilöiden työelämään osallistumista halutaan vahvistaa.

Kyse on Marketta Rajavaaran (2013) mukaan eräänlaisesta uudenlaisesta *työkykypolitiikasta*, jonka perustelujen hän toteaa liittyvän painavimmin juuri huoleen siitä, että työikäinen väestö ikääntyy ja vähenee määrältään. Rajavaaran mukaan työkykypolitiikan uudistaminen on tarkoittanut ja edellyttänyt mm. aktiivisen, työhön osallistumista painottavan, myönteisiä merkityksiä sisältävän käsitteistön ja toimintaperiaatteiden käyttöönottoa (mt, 50). On paradoksaalista, että kestävyysvaje-keskustelun ja huoltosuhteen tasapainottamistarpeita korostavan politiikan rinnalla työmarkkinoille kelpaamaton, sinne yltämätön tai mahtumaton joukko kuitenkin vain kasvaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön, Työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kuntaliiton asiantuntijaryhmän raportissa *Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia* (STM 2011:4) heikkoon työmarkkina-asemaan kuuluvaksi määritellään henkilöt, joiden työllistymisen tukemisessa tarvitaan raportin mukaan työvoimapalvelujen lisäksi muita, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, palveluita ja joiden työllistymistä vaikeuttavat osaamisen ja ammattitaidon puutteiden lisäksi usein työ- ja toimintakyvyssä olevat puutteet. Heikossa työmarkkina-asemassa olevina ryhminä raportissa mainitaan mm. fyysisesti vaikeavammaiset ja kehitysvammaiset, mielenterveyskuntoutujat, päihdeongelmaiset, ihmiset, joiden elämänhallinta ja toimintakyky ovat alentuneet sosiaalisista syistä, nuoret, joiden perus- ja/tai ammatillinen koulutus on keskeytynyt, pitkäaikaistyöttömät ja toistuvaistyöttömät, ikääntyneet työnhakijat, joiden koulutus ja kokemus eivät vastaa työelämän vaatimuksia sekä osin maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt.

Robert Arnkil & al. (2012) toteavat, ettei heikko työmarkkina-asema ole yksiselitteinen käsite tai tila, ja että eri maissa käytetään vaihdellen käsitteitä vajaakuntoinen, alentuneen toimintakyvyn tai työkyvyn omaava, tai osatyökykyinen. He jatkavat, että ihminen voi kuitenkin olla heikossa työmarkkina-asemassa myös olematta mitenkään vajaakuntoinen, kuten heidän mukaansa on asianlaita tänään monien nuorten kohdalla (mt.11). Kirjoittajat tarjoavatkin vaihtoehdona käytettävän käsitettä *työllistymishaasteellinen* perustellen, että eri asiakasryhmät ovat eriasteisesti ”haasteellisia” suhteessa työelämään ja eri ”etäisyydellä” avoimista markkinoista (mt.11–14).

Heikko työmarkkina-asema, tai vajaakuntoisuus, ovat Arnkil & al. (2012) mukaan liikkuvia käsitteitä monestakin syystä. He toteavat, että työmarkkinoiden tilanteen muuttuessa avautuu tai vaikeutuu mahdolli-

suuksia, motivaatiota ja asenteita niin tarjonnassa, palveluissa kuin kysynnässäkin. Itse vajaakuntoisuuden rajat liikkuvat heidän mukaansa erilaisten teknisten ja lääketieteellis-psykiatris-psykologisten menetelmien kehittyessä. Kirjoittajat toteavat ongelmaksi muodostuvan yhä useammin tilanteet, joissa muutokset työmarkkinoilla, työelämässä ja asenteissa sekä ihmisten erilaiset sumearajaiset fyysis-psykykkis-sosiaaliset ongelmat, ovat jatkuvassa liikkeessä ja toisiinsa kietoutuvia. (mt.17.)

Riskiryhmistä

On selvää, että keskusteltaessa *työelämäosallisuudesta* ja integraatiosta emme ole huolissamme *meidän kaikkien* osallisuudesta. Kontekstista riippuen yhteiskunnassa herää kiinnostusta sekä huolta esimerkiksi nuorten, maahanmuuttajien, vammaisten tai osatyökykyisten henkilöiden tai esimerkiksi yksinhuoltajaäitien osallisuuteen tai osattomuuteen liittyen. *Haavoittuviksi ryhmiksi, riskiryhmiksi tai syrjäytyneisvaarassa oleviksi ryhmiksi* määritetty hyvin monenlaisia, erilaisissa elämäntilanteissa olevia ihmisiä. Aineistomme EU:n politiikkasuosituksissa *osallistamisen* tarve liittyy ensisijaisesti *työmarkkinoilta syrjäytyneisiin* tai *työmarkkinoilta etäämpinä* oleviin henkilöihin ja ryhmiin. Tällaisina ryhminä aineistossa mainitaan mm. ikääntyneet, toisaalta nuoret, naiset ja erityisesti yksinhuoltajaäidit, maahanmuuttajat, osatyökykyiset ja vammaiset henkilöt, pitkäaikaistyöttömät, mielenterveys- ja päihdekuntoutujat sekä vangit, joista yhdessä puhutaan myös erityisinä *riskiryhminä* (mm. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia 2010, 20; Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) 2012–2015). Tällaisten *riskiryhmien* yhteiskuntaan *osallistamisen* keskeisimmäksi keinoksi määritetty *työmarkkinoille osallistaminen*, jota Euroopan Unioni kehottaa edistämään mm. jäsenmaiden sosiaaliturvaa aktivoimalla, palkkauksen kynnyksiä madaltamalla ja erilaisin työmarkkinoiden toimintaa sosiaalisesti vastuullisemmaksi suuntaavin toimin.

Riskiryhmien paikantamisessa on aineistomme perusteella kansallisia eroja, mutta huolestuttavaa on tämän diskurssin potentiaali ikään kuin tunnistaa alati uudenlaisia *riskiryhmiä*. Eurooppa 2020 -kasvustrategiaan ja sen osallistavan kasvun prioriteettiin liittyvissä lippulaivahankkeissa (Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma; Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen sekä Euroopan köyhyydentorjuntafoorumi, molemmat vuodelta 2010) nimetään yhteensä 18 ns. haavoittuvaan työmarkkina-asemaan (vulnerable groups in the labour market) kuuluvaa ja siten erilaisiksi *riskiryhmiksi* määrittyvää kategoriala, joihin voidaan upottaa jo melkoinen määrä hyvin erilaisia ihmisiä.

1. Naiset	10. Muuttajat
2. Vanhemmat työntekijät	11. Kauimpana työmarkkinoista olevat
3. Nuoret	12. Yksinhuoltajaperheet
4. Vammaiset	13. Vanhat naiset
5. Lailliset maahanmuuttajat	14. Vähemmistöt
6. EU:n ulko-puolisten maiden kansalaiset	15. Romanit
7. Köyhät, erityisesti työttömät köyhät	16. Kodittomat
8. Pitkäaikaistyöttömät, ja muut työmarkkinoilta pois ajautuvat työntekijät	17. Heikosti koulutetut
9. Tilapäiset työntekijät	18. Mielenterveysongelmista kärsivät

Kuvio 2. Uuden osaamisen ja työllisyyden-lippulaivahankkeessa ja ns. Köyhyydentorjuntafoorumi-lippulaivahankkeessa ns. haavoittuvaan työmarkkina-asemaan määritellyt ryhmät

Erilaisista ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevista ryhmistä erityisinä *riskiryhminä* puhuminen on ongelmallista, koska se siirtää tarkastelun painopisteen jaetuista (elämän)riskeistä kyseisten ryhmien tai henkilöiden ominaisuuksia koskevaksi, jolloin tullaan eriyttäneeksi ne keinot, joilla eri (elämän)riskeihin vastataan (Raivio & Karjalainen, 2013). *Riskiryhmä*-diskurssin leviämisen kautta aiemmin kollektiivisesti ratkaistuja riskejä, kuten työttömyyttä pyritään yksilöllistämään ja toimenpiteissä korostuvat yksiköllisiin ominaisuuksiin vaikuttaminen, (koulutus, kuntoutus, aktivointi, sanktiointi, kurssitus, tukipalvelut, jne.) ei niinkään rakenteelliseksi hahmottuviin epäoikeudenmukaisuuksiin, tai ongelmatilanteisiin

puuttuminen. Näin tullaan pahimmassa tapauksessa eriyttäneeksi *muiden, toisten* palvelut ja toimenpiteet *meidän palveluistamme*. (mt.)

Raivion & Karjalaisen (2013) mukaan *riskiryhmä*-diskurssi vieraannuttaa meitä myös eri (elämän)riskien kuka-tahansisesta-luonteesta; kaikki riskiryhmäkategorioiden voivat potentiaalisesti koskea meistä keitä tahansa, ja elämäntilanteista riippuen, yhdestä ihmisestä voidaan paikantaa samanaikaisesti useampia *riskejä*. Vaikka emme itse täyttäisi ainuttakaan riskiryhmäämäärettä, jokaisen lähipiiriin näitä *riskiryhmiä* leimattuja kuuluu; perheeseen, sukuun, ystäviin, työtovereihin, naapurustoon jne.

Mikäli yksilön *riski* tai *riskittömyys* on ensisijassa sidoksissa hänen asemaansa työmarkkinoilla, tulee ongelmana tarkastella myös supistuvia työmarkkinoita kiristyvine vaatimuksineen, ei pelkästään työmarkkinoiden ulkopuolelle jääviä ryhmiä inhimillisine (*riski*)ominaisuuksineen. Työllistymisen kannalta erityisiä *riskivaiheita* voivat olla esimerkiksi koulutuksesta työelämään siirtymisen pitkittyminen, erilaisten työprojektien väliin jäävät aukot, hoitovapailta työelämään pyrkiminen, vanhan työn loppuminen. jne. (Filatov, 2013). Kuvatut tilanteet ovat työelämästä tuttuja jo suurelle osalle meistä. Talouskriisin keskellä työmarkkinoilla ei tunnu olevan imua/tilaa kuin kaikkein osaavimmille, terveimmille ja jaksavimmille, eikä sisään pääsy enää onnistu kaikilta. Työpaikkojen vähetessä ja työmarkkinoiden vaatimusten kasvaessa ns. vaikeaan tai haavoittuvaan työmarkkina-asemaan paikannetut *riskiryhmät* tuntuvatkin laajenevan ja syvenevän, jolloin ei-haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmä alkaa hahmottua perin ahtaaksi; kategoriaan ei vaikuta enää mahtuvan kuin valkoihoinen, nuorekkaan keski-ikäinen, terve, koulutettu, miespuolinen henkilö.

Kuvaamme seuraavaksi tiiviisti kehittämishankkeen kohderyhmien tilannetta työmarkkinoilla. Kehittämishankkeen kohderyhmiä, ns. vaikeaan työmarkkina-asemaan, oli hankesuunnitelmassa valikoitu syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, maahanmuuttajat sekä osatyökykyiset henkilöt, minkä lisäksi hanketta käynnistäessämme teimme päätöksen lukea osatyökykyisiin myös pitkäaikaistyöttömät. Kohderyhmät ovat laajat, ja jo sisäisesti heterogeeniset, mikä on johtanut *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksen tarkasteluun selvityksessä melko laveana näkökulmana.

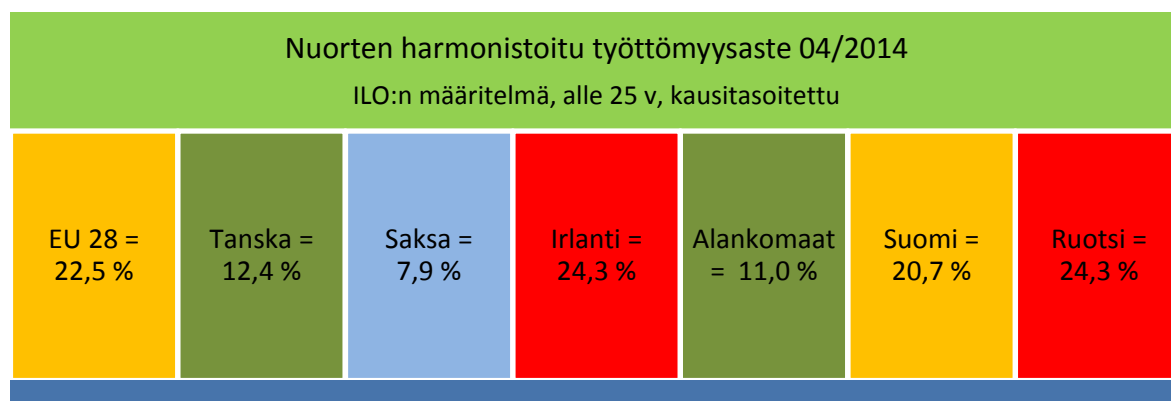
Seuraavissa kehittämishankkeen kohderyhmien kuvauksissa hyödynnämme muun muassa hankkeessa toteutettujen opintomatkojen työkokouksissa Tukholmassa Nordens Välfärd Centerissä sekä Dublinissa Eurofoundissa kuultuja asiantuntija-alustuksia ja tutkimustuloksia kohderyhmiin liittyen. Nordens Välfärd Center (NVC) on asiantuntijaorganisaatio, jossa on tutkimuksellinen edustus kaikista viidestä Pohjoismaasta. Tutkimus- ja selvitystyötä tehdään yhteistyönä laajasti sosiaali- ja terveyspolitiikan alalla ja erityiskysymyksissä. Tutkimuksellisia osa-alueita ovat mm. päihdetutkimus, työelämä/työosallisuus -tutkimus, vammaistutkimus, hyvinvointiohjelmat sekä hyvinvointiteknologiaan liittyvä tutkimus. Tutkimus on pohjoismaisesti vertailevaa ja tavoitteena on mm. hyvien käytäntöjen koonti, levitys ja jakaminen.

Eurofound puolestaan on Euroopan unionin elin, jolle kuuluu neuvonta- ja asiantuntijatyö työ- ja elinoloihin sekä teollisuuteen, tuotantoon ja muutoksenhallintaan liittyvissä kysymyksissä. Eurofoundin politiikka- ja käytäntötutkimusta tuotetaan hyödynnettäväksi niin Euroopan unionin, komission, jäsenmaiden hallitusten kuin ammattiyhdistysten (social partners) politiikan- sekä päätöksenteon tukena. Erityisenä tutkimusteemana vuosina 2013 – 2016 on ”Kriisistä toipuminen; tietoon pohjautuvat politiikat kilpailukykyiselle ja reilulle Euroopalle”. Tutkimusteeman painopistealueina ovat työmarkkinoille osallistumisen lisääminen ja työttömyyden selättäminen, työolojen parantaminen, työmarkkinasuhteiden kehittäminen oikeudenmukaisten ja tuottavien ratkaisujen varmistamiseksi sekä elinolojen parantaminen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistäminen taloudellisten erojen ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentämiseksi.

Syrjäytymisvaarassa olevat nuoret

Osana presidentti Sauli Niinistön vaalikampanjointia käynnistyi syksyllä 2012 Suomessa laaja julkinen keskustelu syrjäytymisestä, jossa keskiöön nostettiin erityisesti nuorten syrjäytyminen. Keskustelussa ilmaistiin huoli 30 000-50 000 nuoren joukosta, joka ei tilastojen mukaan ollut mukana koulutuksessa eikä työelämässä. Aineistoomme kuuluvassa Suomen kansallisessa sosiaaliraportissa (NSR, 2013) todetaan jo vuonna 2010 tällaisia nuoria olleen 51 300. Näistä nuorista 18 800 oli kyseisen raportin mukaan työttöminä työnhakijoina ja 32 500 työvoiman ulkopuolella muista syistä, osa esimerkiksi armeijassa tai vanhempainvapaalla. (mt, 39). Tämä ns. NEET:ien kasvava ryhmä (neither in education nor in employment) on tunnistettu EU:ssakin ongelmaksi, jonka ratkaisemiseksi käynnistettiin erityistoimenpiteitä jo syksyllä 2011. Näistä ns. nuorisotakuu -mallien luominen oli yksi lähestymistapa, jollaista Suomessa ja muutamissa muissakin maissa keskusteltiin jo syksyllä 2011. EU:n suositus nuorisotakuusta annettiin joulukuussa 2012, Suomessa malli otettiin käyttöön tammikuussa 2013.

Nuorisotyöttömyys on vuosina 2011–2014 hiponut suuressa osassa jäsenmaita äärirajoja. Erityisesti Etelä-Euroopan kohdalla tilanteet ovat talouskriisin vaikutuksesta olleet kohtuuttomia ja nuorten maastamuutto on koskenut erityisesti Espanjaa ja Kreikkaa, joiden kohdalla on ollut puhetta myös ”aivovuodosta” varsin koulutettujenkin nuorten ihmisten jouduttua lähtemään kotimaastaan töiden perässä. Nuorisotyöttömyys ei koskekaan vain vailla koulutusta olevia, eikä ongelma ole yksiselitteisesti koulutusvajeessa, joka EU -työllisyyspolitiikassa nostetaan yhdeksi keskeisimmistä ratkaistavista ongelmista. Vertailevan selvityksen kohdemaissa nuorisotyöttömyysluvut olivat huhtikuussa 2014 seuraavat:



Kuvio 3. Nuorten työttömyysaste huhtikuussa 2014 TOHKE -kehittämishankkeen kohderyhmittäin. Lähde: Eurostat database: Harmonised unemployment rates (%) - monthly data 06/2014

Työkokouksessa Nordens Välfärd Centerissä Tukholmassa maaliskuussa 2012 projektipäällikkö Björn Halvorssen piti alustuksen *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntaviivoista Pohjoismaisessa kontekstissa, jossa tarkastelussa olivat erityisesti työmarkkinoilla ns. haavoittuvassa asemassa olevat nuoret. Halvorssen esitti tunnuslukuja liittyen ”hylättyyn” pohjoismaiseen sukupolveen (”Youth left behind”, ikäkohorttina 15–24 -vuotiaat):

- Pohjoismainen nuorisotyöttömyys 10–25 prosenttia vuonna 2010
- Noin 10 prosenttia ikäkohortista vaarassa syrjäytyä pysyvästi koulutuksesta ja työstä, mikä Pohjoismaissa tarkoittaa yhteensä n. 300 000 henkeä
- 2 ½ - 5 prosenttia ikäkohortista ovat jo ”ulosjääneitä” (outsider), mikä Pohjoismaissa tarkoittaa 100–150 000 henkeä
- Suurimmalla osalla ”ulosjääneistä” vajaakuntoisuutta tai vammaisuutta – fyysistä, henkistä tai sosiaalista, ja huolestuttavaa on erityisesti mielenterveysongelmien lisääntyminen nuoremmissa ikäryhmissä.

Terveysongelmaisten nuorten *aktiivisemman inkluusion* tarve nousi esiin myös kehittämishankkeen työkokouksessa Eurofoundissa Dublinissa kesäkuussa 2013. Eurofoundin tutkija Anna Ludwinekin mukaan kaikissa jäsenmaissa juuri nuorten mielenterveysongelmista johtuva palvelutarve lisääntyy rajusti. Ludwinekin mukaan työkyvyttömyyttä aiheuttavien sairauksien luonne on muuttunut yhä enemmän fyysisistä psyykkisiksi ja hän korosti, että nuorilla, joilla on mielenterveysongelmia, on tuplasite työmarkkinoille pääsyssä; ikä sekä sairaus. Tilanne muuttuu Ludwinekin mukaan kestävämmäksi, mikäli nämä ihmiset menetetään työmarkkinoilta pysyvästi. Ludwinek totesi Eurofoundissa tehdyn myös arvioita kustannuksista, jotka koituvat näiden nuorten työvoiman hyödyntämättä jättämisestä.

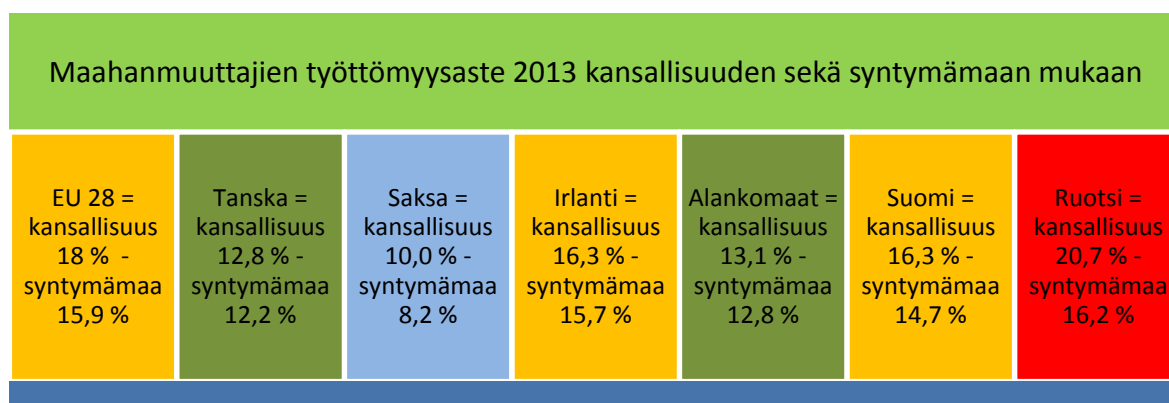
Maahanmuuttajat

Euroopan Unionin yksi keskeisimmistä tavoitteista on sen perustamisesta lähtien ollut työvoiman vapaa liikkuvuus. Liikkuvuus on EU:ssa kuitenkin edelleen hyvin vähäistä ja vuonna 2009 vain 2,4 prosenttia EU:n väestöstä asui toisessa jäsenvaltiossa. Taloudellinen siirtolaisuus on kuitenkin tulossa strategisesti merkittäväksi esimerkiksi osaamisvajaiden korjaamisessa. Mikäli esimerkiksi nettosiirtolaisuutta ei otettaisi huomioon, työikäisen väestön määrä olisi vuoteen 2009 verrattuna 12 prosenttia pienempi vuonna 2030 ja 33 prosenttia pienempi vuonna 2060. (Uuden osaamisen ja työllisyyden -ohjelma 2010, 10.)

Opintovierailulla Dublinissa kesäkuussa 2013 Eurofoundin tutkija Jorge Cabrita kertoi EU:n alueella tai alueelle muuttavan vuosittain miljoonia ihmisiä. EU-maissa asuvista yli 30 miljoonaa, eli 6,4 prosenttia väestöstä, on muita kuin maan omia kansalaisia (Köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi 2010, 10). Cabritan mukaan vuonna 2012 noin puolet neljästä miljoonasta maahanmuuttajasta tuli EU:n ulkopuolelta, loput muuttivat EU-maasta toiseen. Yli puoli miljoonaa henkilöä saa vuosittain EU-kansalaisuuden, mutta Cabrita kertoi Euroopan parlamentin teettämän selvityksen mukaan EU-alueella elävän jopa 4,5 – 8 miljoonaa ns. laitonta siirtolaista.

Maahanmuutto kasvaa ilmiönä ja sen merkitys työllisyyden kannalta olisi ymmärrettävä mahdollisuutena ja voimavarana työmarkkinoilla muun muassa huoltosuhteen tasapainottamiskäytännöstä. Koska kotoutumisessa kiinnittyminen työyhteisöihin on yksi ensisijaisista välineistä, olisi Jorge Cabritan mukaan tarkasteltava erityisesti maahanmuuttajien työoloja sekä neuvotteluasemia, jotka hänen mukaansa ovat keskimäärin heikkommat kuin kantaväestöllä. Esimerkiksi niin kutsutut 3 D-työt ovat yleisempiä maahanmuuttajien keskuudessa kuin kantaväestön. 3 D tulee kolmesta työtä määrittävästä piirteestä: Dirty - Dangerous - Demanding (likainen, vaarallinen, vaativa).

Myös työsuojelu toteutuu heikommin maahanmuuttajien kohdalla. Jorge Cabritan totesi Eurofoundin tutkimuksiin viitaten, että maahanmuuttajien osuus työtapaturmatilastoissa on selvästi korostunut suhteessa kantaväestöön. Työsuhteissa maahanmuuttajilla korostuvat määräaikaisten työsopimukset, johon ovat osaltaan syynä määräaikaisten työluvat, toisaalta usein myös sesonkiluonteinen työ. Maahanmuuttajien työttömyysasteet ovat jäsenmaissa korkeita. Suomen kansallisen sosiaaliraportin (NSR, 2013) mukaan maahanmuuttajien työttömyysaste on kolminkertainen kantaväestöön verrattuna, ja se oli NSR -raportin mukaan keskimäärin 21 prosenttia vuonna 2011. Ammattitaitoisilla siirtotyöläisillä on myös liian usein vähäistä ammattitaitoa edellyttävä heikkolaatuinen työpaikka, mikä osoittaa, ettei heidän potentiaaliaan, kykyjä ja ammattitaitoa, hyödynnetä riittävästi (Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma 2010, 10).



Kuvio 4. Maahanmuuttajien työttömyysaste 2013 kansallisuuden ja syntymämaan mukaan TOHKE - kehittämishankkeen kohderyhmittäin. Lähde: Eurostat database: Harmonised unemployment rates (%) - monthly data 06/2014

Maahanmuuton taustalla ovat usein taloudelliset syyt, ihmiset muuttavat paremman toimeentulon ja elämän toivossa. Vaikka maahanmuuttokysymykset ovat kussakin jäsenmaassa Eurofoundin tutkijan Jorge Cabritan mukaan erilaisia, yhteistä on kuitenkin maahanmuuttajien kantäväestöä huomattavasti nuorempi ikäkauma sekä se, että heidän työolonsa ovat kantäväestön työloihin verrattuna keskimäärin huonommat. Esimerkiksi jo työnhaussa tapahtuu syrjintää erilaisin perustein. Cabritan mukaan Eurofoundin tutkimuksissa on osoitettu, että vaikka syrjintä työhönottotilanteessa on kiellettyä, käytäntö ei aina kohtaa asetettuja vaatimuksia ja esimerkiksi syrjintä sukunimen perusteella on työhaussa yleistä. Vastaavasti nimen perusteella tehtävä sukupuolisyrjintä on Cabritan mukaan yleistä; kun tutkimustarkoituksessa on lähetetty työhakemuksia miehen nimellä, tuloksena on ollut useampia haastattelukutsuja, kuin työtä naisen nimellä haettaessa. Cabrita korosti, että huomiota tulisi kiinnittää erityisesti moninkertaiselle syrjinnälle altistuviin henkilöihin, kuten nainen – maahanmuuttaja - vammainen. Syrjinnänvastaisten lakien noudattamista tulisi myös hänen mukaansa valvoa nykyistä huomattavasti tiukemmin.

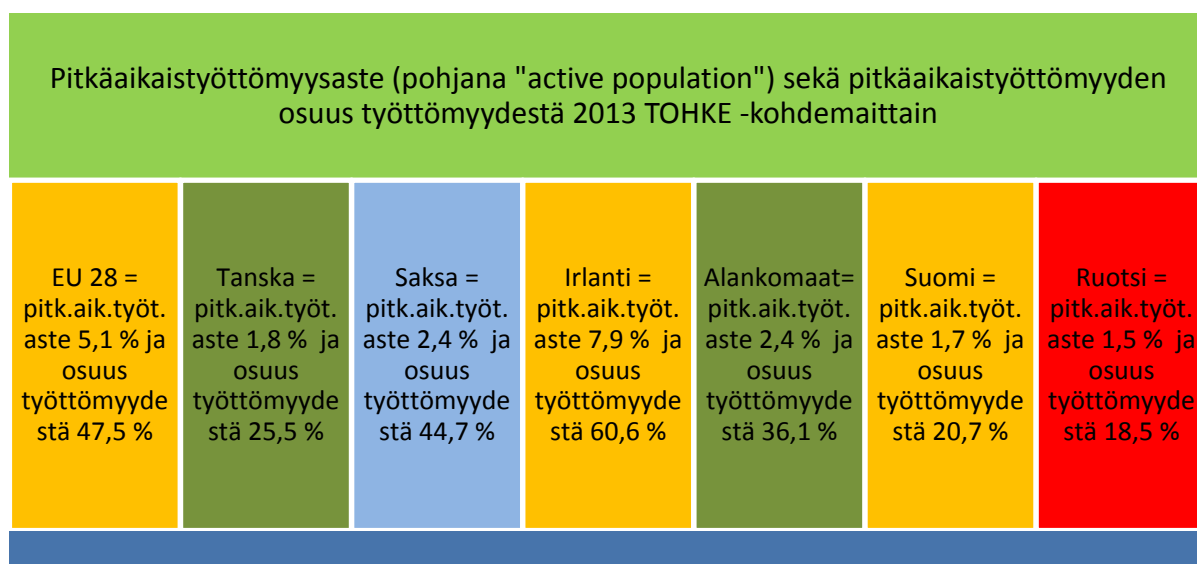
Osatyökykyiset

Suomessa laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja sen nojalla annettava ohjeistus uudistettiin 1.1.2013 alkaen. Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli taata kaikille asiakkaille yhdenvertainen kohtelu ja palvelutarpeeseen perustuva palvelujen tarjonta. Uudistuksen yhteydessä lainsäädännöstä poistettiin työnhakijan työkykyä ja työmarkkinoiden käytettävissä oloa koskevat rajaukset sekä leimaavaksi ja negatiiviseksi koettu käsite vajaakuntoinen. Vajaakuntoisella tarkoitettiin loppuvuodesta 2012 kumotussa lainsäädännössä (1295/2002) henkilöasiakasta, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä olivat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia. Vajaakuntoiseksi määrittäminen edellytti lääkärin tai muun asiantuntijan lausuntoa, ja arvioinnin lähtökohdat olivat siten korostuneesti terveydellisissä tekijöissä.

Vajaakuntoinen-käsitteelle on esitetty vaihtoehdoksi *osatyökykyistä*, joka Marketta Rajavaaran mukaan korostaa yksilön pyrkimystä päästä ja pysyä työmarkkinoilla, yksilön jäljellä olevaa työkykyä sekä työkyvyn ja sen puutteiden ilmenemisen moninaisuutta (Rajavaara 2013, 57). Käsitteenvaihdoksella on Rajavaaran mukaan haettu positiivisempaa lähestymistapaa, kun on haluttu kiinnittää huomiota henkilön jäljellä olevaan työkykyyn, eikä työkyvyn vajaukseen tai puutteisiin (mt). Selvitysmies Markku Lehdon (2011) mukaan sellaista kiinteää osatyökykyisten joukkoa ei ole olemassa, jonka työllistämistä nyt puhutaan. Osatyökykyiset ovat ryhmänä hyvin heterogeeninen, mistä seuraa, etteivät heidän työllistymiseensä liittyvät pulmat sijoitu suoraan millekään hallinnonalalle tai yhden ammattikunnan tai tieteenalan asiaksi. Niinpä yhtenä osatyökykyisten työllistymisen esteiden poistamista jarruttavana tekijänä mainitaan toistuvasti toi-

menpiteiden irrallisuus ja pirstaleisuus. Mikään viranomainen ei Lehdon mukaan ole vastuussa tämän ryhmän työkyvystä, työmarkkinoiden avaamisesta ja työllistämisestä. (mt, 39.)

Lehto toteaa osatyökykyisten ryhmän identiteetin olevan harvinaisen ohut, jos sellaista yleensä on olemassa. Jotkut ovat työssä, osa on eläkkeellä, jotkut hyvin koulutettuja, jotkut tuskin peruskoulusta selvinneitä, osa on synnynnäisen vamman takia siirtynyt suoraan eläkkeelle, monet ovat työttöminä tai vetäytyneet pois työmarkkinoilta opiskelemaan tai kotityön tekijöiksi. (mt, 25.) Ryhmään kuuluu nuoria ja ikääntyneitä, ammattitaitoisia ja koulunsa keskeyttäneitä, fyysisesti ja psyykkisesti sairaita ja vammaisia, työttömyysalueella eläviä ja hyvin vetävien työmarkkinoiden äärellä asuvia. Kysymys on osittain työttömistä työnhakijoista, osittain ei. Osa heistä haluaisi työelämään, osa ei - ainakaan ilman eri herättelyä. (mp.) Osatyökykyisyyden hahmottuminen näin moninaisena oli perustelumme ymmärtää osatyökykyisyys TOHKE-kehittämishankkeessa laajemmin, myös pitkäaikaistyöttömiä koskevaksi. Pitkittyessään työttömyydellä voi olla myös terveyttä, hyvinvointia ja työkykyä heikentäviä vaikutuksia ja pitkäaikaistyöttömyys voi siten kroonistuuessaan lähestyä osatyökykyisyyttä.



Kuvio 5. Pitkäaikaistyöttömien työttömyysaste sekä pitkäaikaistyöttömyyden osuus työttömyydestä 2013 TOHKE -kohdemaittain. Lähde: Eurostat database: Harmonised unemployment rates (%) - monthly data 06/2014

Kuvatessamme ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien tilannetta eurooppalaisilla työmarkkinoilla olemme käyttäneet työllisyyteen ja työttömyyteen liittyen Eurostatin tilastoja. Stefanos Grammenosen (2013, 25–26) mukaan Eurostatin LFS-kyselyt (Labour force survey) eivät kuitenkaan tarjoa riittävästi tietoa vammaisuuteen liittyen. Hän toteaa omassa selvityksessään vuodelta 2013 käyttäneensä EU-SILC-kyselyn (European Union Statistics on Income and Living Conditions) tuloksia. EU-SILC-kysely kattaa Grammenosen mukaan yli 16 vuotiaat yksityiskotitalouksissa asuvat henkilöt (private household) tarkoittaen sitä, että yhteistalouksissa (collective household) sekä esimerkiksi laitoksissa asuvat jäävät useimmiten kyselyn kohdeväestön ulkopuolelle. Grammenose pitääkin mahdollisena, että myös EU-SILC-aineistossa vammaiset henkilöt ovat aliedustettuina.

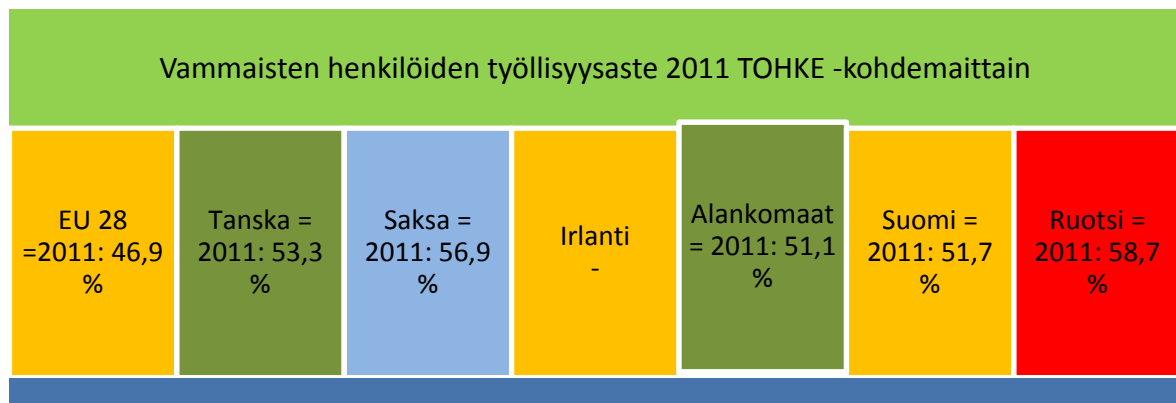
EU-SILC-kyselyssä on Grammenosen (2013) mukaan pieni terveyttä koskeva osio, jossa esitetään kolme yleiseen terveydentilaan liittyvää kysymystä: itse koettu/havaittu terveydentila (self-perceived health), krooninen tai pitkäaikainen sairaus (chronic/longstanding illnesses or conditions) sekä toimintakykyä rajoittavat terveysongelmat (limitation in activities due to health problems). Toimintakykyä rajoittavia terve-

ysongelmia koskeva kysymys koskee aktiivisuutta/toimintakykyä ihmisille yleisinä pidetyissä toiminnoissa viimeisten kuuden kuukauden aikana ja vastaukset perustuvat siis itsearviointiin omasta toimintakyvystä.

Tarkka kysymys kyselyssä kuuluu: "Limitation in activities people usually do because of health problems for at least the last 6 months" ja annetut vastausvaihtoehdot ovat:

1. yes, strongly limited
2. yes, limited
3. no, not limited

Koska EU-SILC-kyselyn vastaajat itse arvioivat omaa toimintakykyään, on mahdollista, että toimintakykyä rajoittavista terveysongelmista raportoidaan hyvin erimerkittäisesti. Terveysongelmat ja toimintakyvyn rajoitteet voivat esimerkiksi varioida niin vaikeusasteen, pysyvyyden kuin vaikutustenkin suhteen, mikä tulee huomioida seuraavaksi esiteltävää taulukkoa lukiessa. Valitettavasti Grammenosen selvityksestä (2013) puuttuvat Irlantia koskevat tiedot.



Kuvio 6. Vammaisten henkilöiden työllisyysaste 2011 TOHKE -kohdemaittäin. Lähde: EU-SILC 2010–2011, Stefanos Grammenos (2013, 43) kautta. Huom! Irlantia koskevia tietoja ei ko. julkaisussa ollut saatavilla.

Irlannin NSR-raportissa (National Social Report 2013) vammaisten henkilöiden työllisyysasteen arvioidaan olevan 37 prosenttia. Arvio vammaisten työttömyysasteesta Irlannissa puolestaan löytyy The Equality Authority:n (Irlannin tasa-arvoviranomainen) verkkosivuilta. Tämä toimija on sittemmin yhdistetty Irlannin ihmisoikeuskomission kanssa ja muodostaa nyt Irlannin ihmisoikeus- ja tasa-arvokomission. Heidän verkkosivuilta löytyvän julkaisun *Disability in the Irish Labour Market* (2012) mukaan vuonna 2010 työikäisten vammaisten työttömyysaste oli Irlannissa 22 prosenttia verrattuna muiden työikäisten 16 prosentin työttömyysasteeseen.

Antti Teittisen (2015) mukaan suomalaiset arviot vammaisten työllisyydestä poikkeavat suuresti EU-SILC:n tilastoista, joita Stefanos Grammenos on omassa selvityksessään vuodelta 2013 käyttänyt, ja joihin siis edellä oleva taulukointimmekin perustuu. Todellisuudessa vammaisten henkilöiden työllisyysaste jää Teittisen mukaan Suomessa alle 20 prosentin (mt). EU-SILC:n ja suomalaisten tilastotietojen erilaisuutta selittää Teittisen mukaan moni asia. Kuten jo edellä todettiin, on EU-SILC:n tiedot kerätty survey-kyselyillä, kun taas suomalaiset arviot työikäisten vammaisten työllisyysasteesta perustuvat Teittisen mukaan rekisteriaineistoihin (mt). Teittinen jatkaa, ettei suomalaisissa arvioissa työksi ole katsottu muuta, kuin palkkatyötä, jolloin esimerkiksi avotyö, työtoiminta tai työharjoittelu eivät sisälly annettuihin arvioihin vammaisten työllistymisasteesta.

Teittinen (2015) toteaa Kansaneläkelaitoksen tilastoinnin mukaan vammaisetuuksia käyttävän yli 300 000 henkilöä, joista ainakin noin 180 000 on työikäisiä, ja joista puolestaan reilut 60 000 ovat työllisiä. Osatyökykyisten työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palvelujen arviointia koskevassa raportissa (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:37, 39) TE-toimistoissa todetaan olleen loka-kuussa 2013 asiakkaina noin 67 000 työnhakijaa, joilla vamman tai sairauden arvioitiin vaikeuttavan työn saamista. Näistä työttöminä oli raportin mukaan 57 prosenttia ja palveluissa 20 prosenttia. Markku Lehto (2011) viittaa raportissaan vammaisjärjestöjen jäsenille tehtyyn kyselyyn, ja toteaa että vammaisista henkilöistä hieman yli kolmasosalla on erinomainen tai hyvä työkyky. Kyselyn perusteella vammaisista lähes puolet on halukkaita ja kykeneviä tekemään työtä ainakin jonkin verran, ja heistä noin puolet haluaisi säännöllisen kokoaikaisen työn. (mt, 27.)

Euroopan vammaisstrategiassa (2010) vammaisten ansiotyöhön osallistumisen lisääminen avoimilla työmarkkinoilla asetetaan ehdoksi muun muassa EU:n kasvutavoitteisiin pääsemiselle (mt, 7). Antti Teittisen (2015) mukaan suomalaisessa hyvinvointipalvelujärjestelmässä ei oleteta, että vammaiset henkilöt hankkisivat itse toimeentulonsa, vaan heille myönnetään pääsääntöisesti työkyvyttömyyseläke vammaisuuden perusteella. Anna-Liisa Lämsän (2011) mukaan työkyvyttömyyden perusteella maksettavien tukien ja etuuksien tarkoituksena on tukea vammaisten omavaraisuutta sekä edistää heidän mahdollisuuksiaan täyteen ja muiden kanssa tasavertaiseen elämään. Niillä on kompensoitu yksilölle vamman, avun tarpeen ja palvelujen aiheuttamia kuluja, eivätkä ne ole olleet yhteydessä työllistymiseen. Niihin ei toisin sanoen siis sisälly työllistymiseen liittyviä kannustimia. (mt, 2.) Kun aktivoinnin on 1990 -luvulla katsottu liittyvän pääasiassa pitkäaikaistyöttömien palveluihin ja etuuksiin, on aktiivisuutta painottavat ilmaisutavat ja aktivoinnin periaatteet Marketta Rajavaaran mukaan (2013) kuitenkin omaksuttu vähitellen myös osaksi työkyvyttömyyden ehkäisyä ja terveysperusteisia etuuksia.

5 EU:n politiikkasuositukset ja osallistava työllisyyspolitiikka

Eri maiden *osallistavan työllisyyspolitiikan* vertailu osoittautui toimeksiantona haasteelliseksi toteuttaa kun havaitsimme, ettei keskustelua tai näkemystä siitä, mitä *osallistavalla työllisyyspolitiikalla* tarkoitettaisiin, tuntunut löytyvän mistään. Kun politiikkasuuntaukselle ominaisia piirteitä, siihen liittyviä yleisiä tavoitteita tai toimenpiteitä, ei ollut missään määritelty tai yksilöity, vaikutti niiden määrittely olevan kehittämishankkeen oma tehtävä. Oli lähdeittävä liikkeelle siitä, mistä *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksessa voisi, tai pitäisi olla kyse.

Raivion & Karjalaisen (2013) jäsenitys osallisuudesta kolmen tasavahvan ulottuvuuden (having, acting, belonging) varaan rakentuvana prosessina tuntui johdonmukaiselta lähestymistavalta ja rakenteelta myös *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauksen hahmottamiseksi. Soveltamalla ko. *osallisuuden*-jäsenitystä jo aineiston raaka-analyysivaiheessa rakentui runko näkemyksellemme *osallistavasta työllisyyspolitiikasta* suuntauksena, jossa keskeisiä ovat ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien riittävästä toimeentulosta huolehtiminen (HAVING), työmarkkinoille osallistumisen tukeminen (ACTING) sekä yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen (BELONGING).

Työllisyyspolitiikkaa suuntaavana asiakirjana olemme selvityksessä analysoineet Eurooppa 2020 -kasvustrategiaa (Eurooppa 2020 Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia, 2010) prioriteettitilinjauksineen, sekä näihin prioriteetteihin kuuluvia lippulaivahankkeita. Osallisuuspoliittisena asiakirjana olemme analysoineet Komission suositusta työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämiseksi vuodelta 2008 (COM(2008) 639 final). Eurooppa 2020 -kasvustrategian hyväksymisen yhteydessä on sovittu strategian prioriteetteja edustavista *yleistavoitteista* sekä ns. *yhdennetyistä suuntaviivoista*, joita tarkastelemme vielä myöhemmin tarkemmin. Alla olevassa kuviossa kyseiset *yleistavoitteet* sekä *yhdennetyt suuntaviivat* on kuitenkin jo sijoitettu ns. osallisuuden HAB -ulottuvuuksille orientoidaksemme siihen tapaan, jolla politiikkasuosituksina esitettyjä toimenpide-ehdotuksia aineistosta on luokiteltu.

Riittävästä toimeentulosta huolehtiminen (HAVING)	Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen (ACTING)	Yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen (BELONGING)
<ul style="list-style-type: none">• Köyhyyden torjuminen• 20 miljoonan köyhyydessä elävän eurooppalaisen tilanteen parantaminen	<ul style="list-style-type: none">• Työllisyysasteen ja työvoimaosuuden nostaminen• Rakennetyöttömyyden vähentäminen• Työmarkkinoiden tarpeita vastaavan ammattitaitoisin työvoiman kehittämisen• Korkea-asteen koulutukseen osallistumisen, ja tutkinnon suorittaneiden osuuden lisääminen• Työn laadun edistäminen.	<ul style="list-style-type: none">• Sosiaalisen osallisuuden edistäminen• Koulunkäynnin keskeyttävien osuuden laskeminen 15 prosentista alle 10 prosenttiin• Koulutusjärjestelmien tulosten parantaminen kaikilla tasoilla• Elinikäisen oppimisen edistäminen.

Kuvio 7. Eurooppa 2020 -kasvustrategian prioriteetteja edustavat yleistavoitteet sekä yhdennetyt suuntaviivat jäsenitettyinä ns. osallisuuden ulottuvuuksille

Työmarkkinoille osallistumisen tukemiseen liittyviä politiikkasuosituksia tarkastellessamme on huomiota kiinnitetty myös siihen, liittyvätkö tavoitteet suoraan ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllisyyden/työllistymisen lisäämiseen (employment), vai onko toimenpiteillä tähdätty ko. ryhmien työllistettävyyden/työllistävyyden (employability) lisäämiseen? Karkeasti jaoteltuna edellinen tarkoittaa *osallistavan työllisyyspolitiikan* hahmottamista yhtäältä mekanismeina, joilla työmarkkinoiden toimintaan vaikutetaan niin, että myös ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työvoimalle löytyy kysyntää. Toisaalta kyse on palvelujärjestelmään vaikuttamisesta, sen kehittämisestä niin, että palvelut parhaiten tukevat henkilöiden työllistymistä.

Kun aineiston raaka-analyysivaiheessa havaitsimme, ettei eurooppalaisista yleisistä työllisyys- ja osallisuuspoliittisista suosituksista juuri löydy toimintaohjeita tai toimenpide-ehdotuksia vammaisten henkilöiden työllisyyden ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi, päätimme sisällyttää aineistoon myös eurooppalaista vammaispolitiikkaa linjaavia asiakirjoja, joita käymme läpi itsenäisenä osiona luvussa kuusi.

EU:n työllisyyspolitiikasta

EU:lla ei ole omaa työvoimapolitiikkaa, eikä suoraa toimivaltaa työvoimapolitiikassa, mutta sen kordinoiva ja ohjaava valta, on Pertti Koistisen (1999) mukaan kasvanut asteittain. EU vaikuttaa epäsuorasti sekä talouspoliittisen integraation ja sitä koskevan toimivallan, että muihin politiikan alueisiin kohdistuvan koordinaation kautta. Mutta vaikka EU koordinoi ja suosituksillaan ohjaa jäsenmaiden työvoimapolitiikkaa, on ensisijainen vastuu ja toimivalta niin työvoima- kuin myös sosiaalipolitiikassa jäsenmailla. (mt.)

Koistinen (1999) jatkaa, että kaupan ja talouden kansainvälistyminen sekä eurooppalaistuva työllisyyspolitiikka ovat kuitenkin muuttaneet valtion asemaa ja tapoja vaikuttaa työmarkkinoiden toimintaan. Vaikka Euroopan unioni jättää subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti työvoima- ja sosiaalipolitiikan kansallisen päätösvallan kohteeksi se, että talouspoliittinen ohjaus tapahtuu ylikansallisella tasolla ja universaalien kriteerien mukaan, vaikuttaa työvoimapolitiikan harjoittamisen ehtoihin. Talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen lisäksi jäsenmaille annetaan työllisyyspoliittisia suuntaviivoja. Yhteisten tavoitteiden ja jäsenmaille suositeltujen konkreettisten toimintamallien kautta kansalliset politiikat on voitu asettaa tarkemman vertailun kohteeksi. (mt.)

Alkujaan Euroopan yhteisö ja unioni vaikuttivat Koistisen (1999) mukaan jäsenmaihinsa vain takaamalla työvoiman vapaan liikkuvuuden ja tukemalla jäsenmaiden työllisyyttä rakenne- ja aluerahastojen kautta (mt). Vuonna 1993 Maastrichtissa Euroopan unionin perussopimukseen liitettiin sosiaalipoliittinen sopimus, joka antoi komissiolle tehtäväksi edistää työllisyyttä ja hyvinvointia, mutta se ei antanut suoranaista toimivaltaa työvoimapolitiikassa. Vuoden 1997 Amsterdamin sopimuksessa unioni hyväksyi erityisen työllisyyskannanoton, joka johti työvoimapolitiittisen ohjelman kehittämiseen ja marraskuussa 1997 Euroopan unioni hyväksyi ensimmäisen jäsenmaiden työvoimapolitiikkaa koordinoivan toimintaohjelman vuodelle 1998. (mp.)

Kyseinen toimintaohjelma pyrki Koistisen (1999) mukaan parantamaan työllisyyttä arvioimalla jäsenmaiden työvoimapolitiittisia toimia ja tukemalla ns. hyvien käytäntöjen leviämistä jäsenmaista toisiin. Ohjelma sisälsi neljä tavoitetta, jotka koskivat työttömien työnhakijoiden työllistettävyyden parantamista, yrittäjyyden edistämistä, työvoiman sopeutumisen ja rakennemuutoksen edistämistä sekä miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien edistämistä työmarkkinoilla. (mt.) Kyseiset tavoitteet ovat hyvin yhtenevät vuonna 2010 uudistetun Eurooppa 2020 -kasvustrategian tavoitteiden kanssa.

Eurooppa 2020-kasvustrategia

Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2010 uudesta, vuoteen 2020 ulottuvasta talous- ja työllisyysstrategiasta. Tässä Eurooppa 2020-kasvustrategiassa asetetaan koko EU:ta koskevat tavoitteet työllisyydelle, tutkimus- ja kehittämismenoille, ilmastopolitiikalle, koulutukselle sekä köyhyyden poistamiselle. Ikääntymisestä johtuva työvoiman väheneminen sekä ns. kestävyysvaje mainitaan ratkaistavista ongelmista akuuteimpina, euroopalaisiin hyvinvointijärjestelmiin ylimääräistä painetta luovina tekijöinä. Julkisen talouden vakautta painotetaan ratkaisevana tekijänä kestävän kasvun ja työllisyyden olosuhteiden palauttamisessa.

Eurooppa 2020-kasvustrategiassa kasvun ja työpaikkojen luomisen kannalta keskeiseksi vauhdittajaksi strategiassa nostetaan ”eläke-, terveydenhuolto-, sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmien osalta merkittävät rakenteelliset uudistukset”, joita ei toimenpiteinä strategiassa kuitenkaan juuri avata. Työpaikkojen luomiseksi sisämarkkinoita tulisi Eurooppa 2020-strategian mukaan vahvistaa, syventää ja laajentaa ja ”kriisistä irtautumista peräänkuulutetaan porttina uuteen talouteen”. (Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia 2010.)

Eurooppa 2020-strategiassa esitetään kolme toisiaan vahvistavaa prioriteettia sekä näihin liittyen seitsemän lippulaivahanketta, joilla katsotaan saatavan aikaan kehitystä kunkin prioriteettiteeman osalta. Strategiassa esitellyt prioriteetit ja niihin liittyvät lippulaivahankkeet ovat seuraavat:

1. Älykkään kasvun -prioriteetti: osaamiseen ja innovointiin perustuvan talouden kehittäminen	2. Kestävän kasvun -prioriteetti: resurssitehokkaamman, vihreämmän ja kilpailukykyisemmän talouden edistäminen	3. Osallistavan kasvun -prioriteetti: taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta lisäävän korkean työllisyyden talouden edistäminen
•LIPPULAIVAHANKKEET: •Euroopan digitaalistrategia •Innovaatiounioni •Nuoret liikkeellä	•LIPPULAIVAHANKKEET: •Resurssitehokas Eurooppa •Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka	•LIPPULAIVAHANKKEET: •Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma: Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen •Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi

Kuvio 8. Eurooppa 2020-kasvustrategian prioriteettilinjaukset ja niihin liittyvät lippulaivahankkeet

Yllä olevista prioriteeteista olemme jättäneet Kestävän kasvun-prioriteetin lippulaivahankkeineen tämän selvityksen tarkastelun ulkopuolelle, sillä sen tavoitteenasettelujen ei voi sanoa suoraan liittyvän työllisyyteen, eikä etenään ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllisyyden edistämiseen.

Eurooppa 2020-kasvustrategiassa (2010) ehdotetaan sovittaviksi edellä esiteltyjä prioriteetteja edustavista *yleistavoitteista*, jotka tulee strategian mukaan muuntaa kansallisiksi tavoitteiksi ja suunnitelmiksi. Näiden *yleistavoitteiden* lisäksi jäsenmaiden tulee uudistuksia toimeenpannessaan huomioida myös strategian *yhdennetyt suuntaviivat*, (Neuvoston suositus jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi, 2010) jotka muodostavat mm. perustan maakohtaisille suosituksille tai varoituksille, joita neuvosto voi antaa jäsenvaltioille, jos maakohtaisiin suosituksiin perustuvien korjaavien toimien toteuttaminen katsotaan riittämättömäksi. Esimerkiksi jäsenvaltioiden kansalliset uudistusohjelmat, ns. NRP-raportit (National Reform Plans) edellytetään laadittavan näiden *yhdennetyissä suuntaviivoissa* asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Eurooppa 2020-kasvustrategian *yleistavoitteet* toistavat kasvustrategian tavoitteet liittyen työllisyysasteen nostamiseen, tutkimus- ja kehittämistoimintaan investoimiseen, ilmasto- ja energiavoitteiden saavuttamiseen, koulutustason nostamiseen sekä sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden vähentämiseen. *Yhdennetyissä suuntaviivoissa* keskiössä ovat jäsenmaiden ja laajemmin koko Euroopan julkisen talouden tasapaino ja kestävyys, talouskasvu mm. tutkimukseen ja innovointiin investoimalla, osaamisen kasvattaminen sekä digitaalitalouden kehittäminen. *Yhdennettyjen suuntaviivojen* mukaan resurssitehokkuutta on parannettava, kasvihuonepäästöjä vähennettävä, liiketoiminta- ja kuluttajaympäristöä parannettava ja teollista perustaa nykyaikaistettava. *Osallistavan työllisyyspolitiikan* kannalta keskeisiä ovat *yhdennettyjen suuntaviivojen* neljä viimeistä, joita ovat:

- työvoimaosuuden nostaminen ja rakennetyöttömyyden vähentäminen
- työmarkkinoiden tarpeita vastaavan ammattitaitoisen työvoiman kehittäminen, työn laadun ja elinikäisen oppimisen edistäminen
- koulutusjärjestelmien tulosten parantaminen kaikilla tasoilla ja korkea-asteen koulutukseen osallistumisen lisääminen
- sosiaalisen osallisuuden lisääminen ja köyhyyden torjuminen.

Osallistavaan työllisyyspolitiikkaan kytkeytyvät Eurooppa 2020-kasvustrategiaan liittyvät *yleistavoitteet* sekä *yhdennetyt suuntaviivat* on seuraavassa kuviossa sijoitettu Eurooppa 2020 -strategian prioriteettien alle. Sisällöllisesti *yleistavoitteet* ja *yhdennetyt suuntaviivat* ovat liki samansanaiset. Sekä *yleistavoitteissa* että *yhdennetyissä suuntaviivoissa* Älykkään kasvun-prioriteettiin liittyen koulutuksen merkitys on keskeinen. Osallistavan kasvun-prioriteetissa painottuvat työllisyyden edistäminen, sosiaalisen osallisuuden lisääminen sekä köyhyyden vähentäminen.

1. Älykkään kasvun -prioriteetti: osaamiseen ja innovointiin perustuvan talouden kehittäminen	2. Kestävän kasvun -prioriteetti: resurssitehokkaamman, vihreämmän ja kilpailukykyisemmän talouden edistäminen	3. Osallistavan kasvun -prioriteetti: taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta lisäävän korkean työllisyyden talouden edistäminen
<p>• YLEISTAVOITTEET:</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU:n BKT:sta kolmen prosentin investoiminen T&K:hon • Koulunkäynnin keskeyttävien osuuden laskeminen 15 prosentista alle 10 prosenttiin • Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuuden lisääminen vähintään 40 prosenttiin nuoremasta sukupolvesta (30–34 v. ikäryhmässä) <p>• YHDENNETYT SUUNTAVIIVAT:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Koulutusjärjestelmien tulosten parantaminen kaikilla tasoilla ja korkea-asteen koulutukseen osallistumisen lisääminen • Työmarkkinoiden tarpeita vastaavan ammattitaitoisen työvoiman kehittäminen, työn laadun ja elinikäisen oppimisen edistäminen 	<p>• YLEISTAVOITTEET:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20–20–20-ilmasto/energiavoitteet saavuttaminen (ja päästöjen vähentäminen 30 prosentilla, jos olosuhteet ovat oikeat) 	<p>• YLEISTAVOITTEET:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20–64 -vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen nykyisestä 69 prosentista vähintään 75 prosenttiin mm. lisäämällä naisten ja vanhempien työntekijöiden osallistumista sekä integroimalla maahanmuuttajat paremmin työvoimaan • Kansallisten köyhyysrajojen alapuolella elävien eurooppalaisten määrän vähentäminen 25 prosentilla, jolloin 20 miljoonaa ihmistä pääsisi köyhyydestä. <p>• YHDENNETYT SUUNTAVIIVAT:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Työvoimaosuuden nostaminen ja rakennetyöttömyyden vähentäminen • Sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja köyhyyden torjuminen

Kuvio 9. Eurooppa 2020-kasvustrategian prioriteetteja edustavat yleistavoitteet sekä yhdennetyt suuntaviivat

Komission aktiivisen osallisuuden suositus

Lokakuussa 2008 hyväksyttiin Komission suositus työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä (COM(2008) 639 final). Suosituksen tavoitteena on ”rohkaista jäsenvaltioita ryhtymään toimiin työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden aktiiviseksi osallistamiseksi niin työelämään kuin muuhunkin yhteiskunnalliseen toimintaan”. *Aktiivisen osallisuuden*-politiikoilla on suosituksen mukaan ”helpotettava työkykyisten pysyvää integroitumista laadukkaisiin työpaikkoihin ja tarjottava ihmisarvoiseen elämään riittävät resurssit ja sosiaalista osallistumista edistävää tukea niille, jotka eivät voi tehdä työtä” (mt).

Suosituksessa korostetaan, että ”osallisuuspolitiikkojen (inclusion policies) tulee ottaa erityisesti huomioon ihmisten perusoikeudet, tasa-arvoisten mahdollisuuksien edistäminen jokaiselle, haavoittuvassa ja epäedullisessa asemassa olevien ryhmien erityiset tarpeet sekä paikalliset ja alueelliset kontekstit”. Lisäksi osallisuuspolitiikkojen tulee kontribuoida ylisukupolvisen köyhyyden ehkäisemiseen. Suosituksessa jäsenmaita kehoitetaan varmistamaan, että osallisuuspolitiikoilla /politiikoissa ”edistetään sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia, paneudutaan moniongelmaisuuksien monitahoiseen kokonaisuuteen ja muita heikommassa asemassa olevien eri ryhmien erityistilanteisiin ja -tarpeisiin”.

Komission aktiivisen osallisuuden-suositus (2008) kehottaa jäsenmaita suunnittelemaan ja toteuttamaan kokonaisvaltaisen sekä kattavan työmarkkinoilta syrjäytyneiden *aktiivisen osallisuuden*-strategian, jonka suunnitteluun, kehittämiseen, toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon sekä arviointiin tulee osallistua myös itse asianosaisten (köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä kokevat/kokeneet), työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen sekä palvelutarjoajien (mt, 6). *Aktiivisen osallisuuden* -strategiassa tulee suosituksen mukaan yhdistää toisiinsa *aktiivisen osallisuuden* -politiikan kolme peruspilaria, jotka resonoivat hyvin selvityksessämme sovellettujen ns. osallisuuden HAB-ulottuvuuksien-jäsennyksen (Raivio & Karjalainen 2013) kanssa. *Aktiivisen osallisuuden* -politiikan peruspilarit ovat riittävä tulotuki, osallisuutta edistävät työmarkkinat ja laadukkaiden palvelujen saanti (Komission suositus työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä, Euroopan unionin virallinen lehti 18.11.2008, 12–13). Osallisuuden ulottuvuuksille ne voidaan asettaa seuraavasti:

- riittävä tulotuki (HAVING)
- osallisuutta edistävät työmarkkinat (ACTING)
- laadukkaiden palvelujen saanti (BELONGING).

Osallistava työllisyyspolitiikka Eurooppa 2020-kasvustrategiassa ja komission aktiivisen osallisuuden suosituksessa

Tiivistämme seuraavassa kuviossa Eurooppa 2020 -kasvustrategiasta sekä Komission aktiivisen osallisuuden-suosituksesta (2008) ne esiin nousevat linjaukset ja toimenpide-ehdotukset, jotka olemme tulkinneet liittyviksi ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien taloudellisen osallisuuden lisäämiseen, työmarkkinoille osallistumisen tukemiseen sekä yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseen, joista katsomme *osallistavan työllisyyspolitiikan* rakentuvan. Toimenpiteet on jaoteltu ns. osallisuuden HAB -ulottuvuuksille niiden ensisijaisen vaikutustavoitteen mukaisesti. Käymme suosituksia ja toimenpiteitä tarkemmin läpi HAB-jaottelua noudattaen kuvion jälkeen.

HAVING: Köyhyyden torjuminen ja taloudellisen osallisuuden lisääminen	ACTING: Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen	BELONGING: Syrjäytymisen torjuminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen
<ul style="list-style-type: none"> • Ihmisarvoisen elämän mahdollistavien resurssien ja sosiaalisen avustuksen turvaaminen huomioiden jäsenvaltioiden elin- ja hintatasot • Oikeuksista ja saatavilla olevasta tuesta tiedottaminen • Asianmukaisen sosiaaliturvan varmistaminen laadukkailla palveluilla • Työssä käyvien köyhyyden ehkäiseminen laadukkailla työpaikoilla • Rakennerahastojen resurssien käyttö aktiivista osallisuutta edistävien toimenpiteiden tukemiseksi • Mäkeläinöiden edistäminen • Kannustimet; sosiaali- ja työttömyysetuuksien vastikkeellistaminen ja sitominen tiiviimmin kiinni työn hakuun ja koulutukseen tai työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumiseen 	<ul style="list-style-type: none"> • Osallistavia työmarkkinoita edistävät toimet ja työn saanti kaikille avoimena mahdollisuutena • Tietoisuuden lisääminen työmarkkinoiden osallisuutta edistävästä vaikutuksesta • Sosiaalitalouden ja tuetun työllistymisen tukeminen • Uusien työllistymismahdollisuuksien kehittäminen palveluilla • Työympäristön muokkaaminen työvoiman hyvinvointi, terveys ja työ- ja toimintakyky huomioiden • Syrjimättömyys sekä työeläinsäädäntö • Taloudelliset palkkauksen kannustimet työnantajille • Työmarkkinoiden lohkoutumiseen puuttuminen edistämällä työssä pysymistä ja uralla etenemistä • Yhteiskuntaan ja työmarkkinoille paluun helpottaminen ja työllistävyyden parantaminen asiakkaiden tarpeet huomioimalla • Työvoiman sopeutumiskyvyn lisääminen • Tuettu työllistäminen • Varhainen tarpeiden kartoitus • Aktiiviset, ennalta ehkäisevät työvoimapolitiittiset toimenpiteet • Räättälöidyt, yksilölliset, tarpeisiin kohdistetut palvelut ja tukitoimet • Aktiivinen ohjaus, koulutus sekä motivointi työn haussa 	<ul style="list-style-type: none"> • Kokonaisvaltaisen ja kattavan työmarkkinoilta syrjäytyneiden <i>aktiivisen osallisuuden</i> -strategian suunnitteleminen ja toteuttaminen • Kattavien, koordinoitujen palveluiden järjestäminen huomioiden alueellinen ja fyysinen saatavuus, kohtuuhintaisuus sekä yhteisvastuullisuus • Palvelujen käyttäjien monimuotoisuuden asianmukainen huomioiminen sekä räätälöidyt toimintamallit ihmisten moninaisten yksilöllisten tarpeiden täyttämiseksi • Palvelujen käyttäjien osallistuminen sekä yhdenvertaiset mahdollisuudet työntekijöiden kanssa • Osaamispääomaan sijoittamisen laajentaminen • Osallisuutta edistävät koulutuspolitiikat, joihin kuuluvat mm. elinikäistä oppimista koskevat strategiat • Koulutusjärjestelmien mukauttaminen vastaamaan uusia taitovaatimuksia, myös tietotekniikan oppimisen tarve huomioiden

Kuvio 10. Osallistava työllisyyspolitiikka Eurooppa 2020-strategiassa ja Komission aktiivisen osallisuuden-suosituksessa

Taloudellisen osallisuuden lisääminen

Köyhyyden torjumiseksi ja 20 miljoonan köyhydessä elävän eurooppalaisen taloudellisen osallisuuden lisäämiseksi ei Eurooppa 2020 -kasvustrategiassa ja Komission aktiivisen osallisuuden-suosituksessa esitetä kovin konkreettisia toimenpiteitä. Taloudellista osallisuutta edistävänä toimenpiteenä voidaan pitää suositusta määrittää ihmisarvoiseen elämään tarvittavat, riittävät resurssit huomioiden jäsenmaiden elin- ja hintatasot kotitaloustyyteittäin sekä kotitalouden koon mukaan. Komission aktiivisen osallisuuden-suosituksessa (2008) korostetaan, että jäsenmaiden on tunnustettava ihmisten perusoikeudet ihmisarvoisen elämän mahdollistaviin resursseihin sekä sosiaaliseen avustukseen, ja että näistä oikeuksista ja saatavilla olevasta tuesta tulee julkisesti tiedottaa. Suosituksen mukaan asianmukainen sosiaaliturva tulee jäsenmaissa varmistaa laadukkailla palveluilla, joiden kehittämisessä tulee tehokkaammin hyödyntää sidosryhmä- sekä kokemusasiantuntijuutta, toisin sanoen asianosaisten (kuten köyhyyttä kokevat/kokeneet) osallistumista palveluiden suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

Euroopan unionin rakennerahastojen ja erityisesti Euroopan sosiaalirahaston (ESR) resursseja suositellaan käytettäväksi *aktiivista osallisuutta* edistävien toimenpiteiden tukemiseen, mutta resurssien kohdennusta ei suosituksissa ohjeisteta tämän tarkemmin ja toimenpiteiden suuntaamisen ja toteuttamisen suhteen jätetään siten jäsenmaille väljyyttä. Suosituksena mainitaan myös mikrolainojen edistäminen, (Komisision suositus työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä 2008) joiden avulla voidaan edistää itsenäistä ammatinharjoittamista ja mikroyritysten perustamista. Työssä käyvien köyhyyttä todetaan suosituksissa torjuttavan laadukkailla työpaikoilla, joissa on huomioitu palkkaus ja työolot, terveys ja turvallisuus ja joissa tarjoutuu mahdollisuus elinikäiseen oppimiseen ja urakehitykseen.

Huolimatta perusoikeuksien ja ihmisarvoisen elämän korostamisesta on politiikkasuositusten köyhyyden torjunnan tavoitteeseen liittyvissä toimenpidesuosituksissa selkeä sosiaaliturvan vastikkeellisuutta vahvistava painotus. Suositukset jättävät jäsenmaille tulkintavaraa ja toimintakenttää sen suhteen, miten vastikkeellisuutta tulisi toteuttaa, mutta vastikkeellisuuden painotus ja suuntauksen voimistaminen itse politiikkasuosituksissa on ilmeinen. Esimerkiksi peruslinjauksena suosituksissa esitetty jokaisen perusoikeus ihmisarvoisen elämän mahdollistaviin resursseihin asetetaan toisessa yhteydessä suoraan ehdolliseksi, kun siihen liitetään suositus näiden resurssien yhdistämisestä ”aktiiviseen valmiuteen työntekoon tai ammattikoulutukseen”. Myös verotus- ja etuusjärjestelmiä tulee suositusten mukaan jatkuvasti tarkastella erityisesti kannustimien ja lannistimien perspektiivistä.

Vastikkeellisuus on vahvana suuntauksena esillä myös analysoimissamme kohdemaiden kansallisissa raporteissa, joita tarkastelemme myöhemmin. Osassa kohdemaista, erityisesti Alankomaissa ja Tanskassa, aktiivointipolitiikka ja siihen sidoksissa oleva sosiaaliturvan vastikkeellistaminen ovat linjanneet sosiaali- ja työllisyyspolitiikan uudistuksia jo 1990-luvulta ja suuntaus on vahvistunut koko 2000-luvun. Tullessaan linjatuksi osaksi EU:n työllisyys- ja osallisuuspoliittisia suosituksia vahvistuu suuntaus entisestään ja tulee omaksutuksi myös maissa, joissa se alun perin on mahdollisesti ollut paradigmana vieraampi, mikä on osoitus EU:n koordinoivan ja ohjaavan vallan tehokkuudesta.

Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen

Eurooppa 2020-kasvustrategian yleistavoitteena on nostaa eurooppalaisten 20–64-vuotiaiden työllisyysaste 75 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Toimintaohjeet ja toimenpide-ehdotukset yleistä työllisyyttä lisäävistä toimenpiteistä jäävät politiikkasuosituksissa kuitenkin vähäisiksi, ja ne liittyvät mm. verotuspolitiikkaan, jossa suosituksena on ”työllisyysasteen nostaminen työn verotuksen kiristämistä välttämällä, ja siirtymällä energia- ja ympäristöveroihin osana verojärjestelmien viherryttämistä”. Eurooppa 2020-kasvustrategiassa painotetaan kyllä koko työvoimapotentialin hyödyntämistä täysimääräisesti, mutta kasvustrategiassa tämän tarkennetaan tarkoittavan sukupuolten tasa-arvoa edistäviä toimia. (Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia 2010, 18). Tällainen painotus nostaa naiset kasvustrategiassa ensisijaiseksi työvoimareserviksi, minkä lisäksi strategiassa nostetaan esiin vanhempien työntekijöiden alhainen työllisyysaste sekä maahanmuuttajien heikko työllisyys. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden työllisyyteen liittyen Eurooppa 2020-kasvustrategiassa ei ehdoteta toimia.

Työllisyysasteen nostamiseen ja rakennetyöttömyyden vähentämiseen liittyen ei suosituksissa esitetä ehdotuksia esimerkiksi suoraan työvoiman kysyntää lisäävistä tai edistävästä toimista. Uusien työllistymismahdollisuuksien kehittäminen palvelualalla nostetaan suosituksena esiin, mutta se mihin tällä konkreettisesti tähdätään, ei täsmenny. Huomioitavaa on, etteivät suositukset puhu työstä oikeutena, vaan ”avoimena mahdollisuutena”. Jäsenmaita suositetaan ”ottamaan käyttöön osallistavia työmarkkinoita edistäviä toimia, joilla varmistetaan, että työn saanti on kaikille avoin mahdollisuus”. Näistä *osallistavia työmarkkinoita* edistävästä toimista ei kuitenkaan anneta esimerkkejä. Siten se, mistä niissä on kyse, jätetään jäsenmaiden itsensä ratkaistavaksi. Eräs suositelluista toimenpiteistä on ”tietoisuuden lisääminen työmarkkinoiden osallisuutta edistävästä vaikutuksesta”, mutta avoimeksi jää, keiden tietoisuutta asiasta pitäisi lisätä, ja millä keinoin.

Työmarkkinoiden ongelmaksi politiikkasuosituksissa nimetään niiden lohkoutuminen. Hämmäntävää on, että siihen suositellaan puututtavan edistämällä työssä pysymistä ja uralla etenemistä, jolloin lohkoutuminen sekä sen ehkäiseminen asettuvat ainakin osin, kuin työvoiman itsensä vastuulle ja kannettavaksi. Työmarkkinoiden lohkoutumista ei tarkastella esimerkiksi työsuhteiden ja työtehtävien, työehtojen ja työolosuhteiden eriytymiseen, ja siten myös työvoiman jakaantumiseen ja eriarvoistumiseen liittyvänä rakenteellisenä ongelmana, jolloin suositeltavina toimenpiteinä voitaisiin ehdottaa esimerkiksi määräaikaisen ja prekaarin työn rajoittamista, jota toimintasuosituksena suoraan painotetaan myöhemmin esiteltävissä *Uuden osaamisen ja työpaikkojen*- sekä *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeissa (2010).

Eurooppa 2020 -kasvustrategiaan liittyvissä *yhdennetyissä suuntaviivoissa* linjatut tavoitteet korkea-asteen koulutukseen osallistumisen lisäämisestä sekä työmarkkinoiden tarpeita vastaavan ammattitaitoisen työvoiman kehittämisestä eivät politiikkasuosituksissa kohdistu ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa oleviin ryhmiin. Suosituksissa korostetaan kyllä työvoiman sopeutumiskyvyn lisäämistä, esimerkiksi uusia taitoja ja osaamista hankkimalla, työllisyyttä edistävänä tekijänä, mutta ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien koulutuksen lisäämiseksi ei suosituksissa esitetä toimenpide-ehdotuksia.

Konkreettisimpina toimenpiteinä ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämiseksi esitetään tuetun työllistymisen lisäämistä. Komission aktiivisen osallisuuden-suosituksen (2008) mukaan tukea ja apua tulee olla saatavilla myös työpaikalla ja työssä. Suosituksena esitetään myös myönteisen työympäristön järjestämistä, johon kuuluvat yleiset työolot ja riittävä fyysinen infrastruktuuri, terveydestä ja hyvinvoinnista huolehtiminen, syrjimättömyys sekä työlaillisuudennönn soveltaminen työmarkkinaosapuolten välisessä vuoropuhelussa. Nämä suositukset liittyvät erityisesti ikääntyneempien työntekijöiden työssä pysymisen ja työurien pidentämisen tavoitteisiin, mutta ne viittaavat myös osatyökykyisten työllistymisen edistämiseen, ja tässä suhteessa suositus on melko vahvasti työnantajia velvoittava.

Ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyttä kehoitetaan edistettävän myös työnantajille tarjottavia, työntekijöiden palkkaukseen suunnattuja taloudellisia kannustimia hyödyntämällä. Myös sosiaalitalouden tukemista suositellaan, mutta sosiaalitalouden käsite jää suosituksissa avoimeksi. Se on toisaalla suomennettu mm. yhteisötaloudeksi, ja käsitteellä on viitattu taloudellisten toimien harjoittamiseen, ei vain voiton tavoittelua, vaan myös sosiaalisia päämääriä ja yhteiskunnallisia tarkoituksia varten. Sosiaalitalouden toimijoiksi on mainittu mm. sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset, säätiöt, yhdistykset, järjestöt sekä osuuskunnat. (Pättiniemi 2006, 21–24)

Palvelujärjestelmän toimintaan liittyen suosituksissa painotetaan aktiivisia, ennalta ehkäiseviä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä sekä räätälöityjä, yksilöllisiin tarpeisiin kohdennettuja palveluita ja tukitoimia. Esi-merkkeinä mainitaan tarpeiden kartoitus hyvissä ajoin, työnhaussa avustaminen, ohjaus ja koulutus sekä aktiivinen motivointi työn hakemiseen. Edellä mainituista toimenpiteistä ei löydy uudenlaista lähestymistapaa, orientaationa tällaisen ”varhaisen puuttumisen” ja asiakaslähtöisyyden merkitystä on painotettu sosiaali- ja työllisyyspalveluissa Suomessakin jo pitkään.

Yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen

Yhteiskunnallisen, sosiaalisen osallisuuden edistäminen pelkistyy suosituksissa konkreettisimmillaan mahdollisuuksina parempiin, laadukkaampiin palveluihin. Suosituksen mukaan asianmukainen sosiaalinen tuki tulee varmistaa laadukkailla palveluilla, joiden järjestämisessä huomioidaan alueellinen ja fyysinen saata-vuus, kohtuuhintaisuus sekä yhteisvastuullisuus. Laadukkaiden palvelujen takaamiseksi jäsenmaita kehote-taan suunnittelemaan ja toteuttamaan työmarkkinoilta syrjäytyneiden *aktiivisen osallisuuden*-strategia, jonka suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin tulee osallistua aktiivisesti myös itse asianosaiset (köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä kokevat/kokeneet) sekä mm. työmarkkinaosapuolet, kansalaisjärjes-

töt sekä palveluntarjoajat (Komission suositus työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämistä, 2010 (COM(2008) 639 final)).

Komission aktiivisen osallisuuden-suosituksessa (2008) esitetyllä toimenpide-ehdotuksella kattavien, koor-dinoitujen ja kokonaisvaltaisesti suunniteltujen ja toteutettujen palveluiden järjestämisestä voidaan tulkita viitattavan one-stop-shop-mallisesti organisoituihin palveluihin, jollaisia selvityksemme kohdemaissa on-kin perustettu paljon. Suosituksissa painotetaan, että palveluja järjestettäessä palvelujen käyttäjien moni-muotoisuus tulee asianmukaisesti huomioida sekä luoda räätälöityjä toimintamalleja ihmisten moninaisten, yksilöllisten tarpeiden täyttämiseksi.

Komission aktiivisen osallisuuden-suosituksen mukaan yhteiskunnallista osallisuutta toteutetaan myös mm. ”edistämällä palvelujen käyttäjien osallistumista sekä yhdenvertaisia mahdollisuuksia työntekijöiden kanssa”. Hämääksi jää, mihin suosituksessa viitataan palvelun käyttäjän ja työntekijän yhdenvertaisilla mahdollisuuksilla, ja mistä mahdollisuuksista tässä yhteydessä on kyse. Jo tasaveroisen, yhdenvertaisen vuorovaikutuksen rakentaminen palveluissa on vaativa tavoite, puhumattakaan siitä, että tavoitteena olisi-vat yhdenvertaiset, yhtäläiset (toiminta)mahdollisuudet. Palvelun käyttäjien oman osallistumisen painotta-misessa lieneekin kyse jo edellä esitellystä ns. asianosais- ja kokemusasiantuntijuuden (stakeholder invol-vement) hyödyntämisen linjauksesta, joka on läsnä useissa EU:n politiikkasuosituksissa.

Sijoitimme BELONGING-ulottuvuudelle myös Eurooppa 2020-strategian *yleistavoitteina* esitetyt ja *yh-dennetyissä suuntaviivoissa* painotetut koulutusjärjestelmien tulosten parantaminen kaikilla tasoilla, kou-lunkäynnin keskeyttävien osuuden laskemisen sekä elinikäisen oppimisen edistämisen tavoitteet. Näihin liittyen politiikkasuosituksissa esitetään vain hyvin väljästi, että ”osaamispääomaan sijoittamista tulee laa-jentaa ja parantaa osallisuutta edistävillä koulutuspolitiikoilla, joihin kuuluvat myös tehokkaat elinikäistä oppimista koskevat strategiat.” Lisäksi todetaan, että koulutusjärjestelmiä tulee mukauttaa vastaamaan uusia taitovaatimuksia, myös tietotekniikan oppimisen tarve huomioiden. Niin sanotussa vaikeassa työ-markkina-asemassa olevia ryhmiä koskien, heidän kouluttautumisensa ja elinikäisen oppimisensa edistämi-seksi ja mahdollistamiseksi, ei suosituksissa esitetä suoria toimenpide-ehdotuksia.

Kaiken kaikkiaan jäsenmaiden työllisyys- ja osallisuuspolitiikkoja linjaavissa Eurooppa 2020-kasvustrategiassa ja Komission aktiivisen osallisuuden-suosituksessa ohjeistukset liittyen *osallistavaan työllisyyspolitiikkaan* jäävät vähäisiksi. Ohjeistusta pyritään täsmentämään Eurooppa 2020-kasvustrategian prioriteetteihin kuuluvissa lippulaivahankkeissa, joita tarkastelemme seuraavaksi. Tarkastelemme *osallista-van työllisyyspolitiikan* elementtejä ensin ns. Älykkään kasvun-prioriteetissa ja tarkemmin tähän prioriteet-tiin kuuluvissa lippulaivahankkeissa ”*Euroopan digitaalistrategia*”, ”*Innovaatiunioni*” sekä ”*Nuoret liikkeellä*”. Myöhemmin tarkastelussa on ns. Osallistavan kasvun-prioriteetti omine lippulaivahankkeineen.

Älykkään kasvun-prioriteetti ja osallistava työllisyyspolitiikka

Eurooppa 2020-strategian *yhdenmukaisen suuntaviivojen* mukaan älykkäällä kasvulla tarkoitetaan ”osaami-seen ja innovointiin perustuvaa kasvua”. Jäsenmaiden tulee *yhdenmukaisen suuntaviivojen* mukaan parantaa koulutuksen tasoa, varmistaa sen saatavuus kaikille ja vahvistaa tutkimus- ja yritystoimintaa, edistää koko unionin sisällä tapahtuvaa innovaatioiden ja osaamisen siirtämistä sekä hyödyntää digitaaliyhteiskunnan taloudellisia ja yhteiskunnallisia etuja. Uudistuksilla olisi kannustettava yrittäjyyttä ja luovien ideoiden kehittämistä innovatiivisiksi tuotteiksi, palveluiksi ja prosesseiksi, jotka voivat lisätä kasvua, laadukkaita työpaikkoja ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja jotka auttavat vastaamaan tehokkaammin eurooppalaisiin ja maailmanlaajuisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. (Neuvoston suositus jäsenvaltioiden ja unionin talouspoli-tiikan laajoiksi suuntaviivoiksi 2010, 5.)

Seuraavassa kuviossa tiivistämme Älykkään kasvun-prioriteettiin liittyvistä lippulaivahankkeista (”*Euroo-pan digitaalistrategia*”, ”*Innovaatiunioni*” sekä ”*Nuoret liikkeellä*”, kaikki vuodelta 2010) esiin nousevat linjaukset ja toimenpide-ehdotukset, jotka olemme tulkinneet liittyviksi ns. vaikeassa työmarkkina-

asemassa olevien ryhmien taloudellisen osallisuuden lisäämiseen, työmarkkinoille osallistumisen tukemiseen sekä yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseen. Toimenpiteet on jaoteltu ns. osallisuuden HAB-ulottuvuuksille niiden ensisijaisen vaikutustavoitteen mukaisesti. Käymme suosituksia ja toimenpiteitä tarkemmin läpi HAB-jaottelua noudattaen myöhemmin, esiteltymme ensin Älykkään kasvun-prioriteettiin kuuluvien lippulaivahankkeiden tavoitteita.

HAVING: Köyhyyden torjuminen ja taloudellisen osallisuuden lisääminen	ACTING: Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen	BELONGING: Syrjäytymisen torjuminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen
<ul style="list-style-type: none"> • Sosiaaliturvaetuuksien piiriin pääsyn varmistaminen yhdistettynä aktivointiin sekä vastikkeellistamisen varmistaminen etuusloukkujen välttämiseksi • Sosiaaliturvaetuuksien sekä tehokkaiden ja vaikuttavien aktivointitoimenpiteiden kytkeminen toisiinsa 	<ul style="list-style-type: none"> • Kansallisten tutkintojen viitekehyksien luominen • Oppimistulosten suuntaaminen paremmin työmarkkinoiden tarpeita vastaaviksi • Yritysten kannustaminen oppisopimus-, harjoittelu- ja työssäoppimispaikkojen luomiseksi • Hyvä aktivointipolitiikka ja julkisten työvoimapalveluiden kehittäminen erityisesti nuorten tarpeet paremmin tunnistaviksi • Integroidut toimet, joihin kuuluu muun muassa ohjausta, neuvontaa ja työharjoittelua • Räätälöidyt palvelut • Määräaikaisten työsuhteiden rajoittaminen työnantajia kannustamalla ja palkitsemalla 	<ul style="list-style-type: none"> • Investoiminen koulutusjärjestelmiin kaikilla tasoilla • Nuorisotakuu -mallit • Nuorille pääsy palveluihin ja toimenpiteisiin vaikka he eivät olisi kirjautuneita työttömäksi • Epävirallisen, monimuotoisen ja monipolkuisen oppimisen ja opiskelun mahdollistaminen ja laajentaminen • Epävirallisen, olemassaolevan osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen • Esteetön internet ja osallistavat digipalvelut

Kuvio 11. Älykkään kasvun-prioriteetti ja osallistava työllisyyspolitiikka

Euroopan digitaalistrategia-lippulaivahankkeessa eurooppalaisten tieto- ja viestintätekniikkataitojen (TVT) kehittämisen tavoitteet sidotaan niin tuottavuuden kasvuun kuin syrjäytymisen torjuntaankin. Tieto- ja viestintätaitojen sekä digitaalisen lukutaidon puutteiden todetaan strategiassa jättävän monet kansalaisista digitaalisen yhteiskunnan ja talouden ulkopuolelle. Nämä puutteet sidotaan digitaalistrategiassa myös ”työllistyvyyden ja oppimisen ongelmiin, sisällön luomiseen, osallistumiseen, itsevarmuuteen ja media-kriittisyyteen digitaalisten viestimien käytössä”. *Euroopan digitaalistrategiassa* puhutaan ”digitaalisen jaon poistamisesta”, joka voisi strategian mukaan auttaa heikommassa asemassa oleviin sosiaaliryhmiin kuuluvia osallistumaan tasapuolisemmin digitaaliseen yhteiskuntaan (myös heitä suoraan koskeviin palveluihin kuten verkossa tarjottaviin oppimis-, viranomais- ja terveydenhoitopalveluihin) ja parantaa heidän asemaansa lisäämällä työnsaantimahdollisuuksia (Euroopan digitaalistrategia 2010, 28)

Euroopan digitaalistrategia-lippulaivahankkeessa *osallistavat digitaalipalvelut* tarkoittavat ”kaikkien ulottuvilla olevia digitaalisen yhteiskunnan hyötyjä, mitkä edellyttävät yhteen sovitettuja toimia sen varmistamiseksi, että uusi sähköinen sisältö on myös vammaisten saatavissa kaikessa laajuudessaan”. Erityisesti sellaiset julkiset internetsivut ja verkkopalvelut EU:ssa, jotka ovat tärkeitä täysimittaiselle osallistumiselle yhteiskunnan toimintaan, olisi strategian mukaan saatettava internetin esteettömyyttä koskevien kansainvälisten standardien mukaisiksi.

Konkreettisia ehdotuksia sen suhteen, miten nämä *osallistavat digitaalipalvelut* jäsenmaissa tulisi toteuttaa, ei digitaalistrategiassa esitetä eivätkä kohderyhmiemme (syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, maahanmuuttajat, osatyökykyiset, pitkäaikaistyöttömät) erityiset tarpeet nouse strategiassa esiin, kuin internetin esteettömyyden suhteen. Esimerkiksi toimenpiteitä, joilla lisättäisiin ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien pääsyä digitaalipalveluiden piiriin, kuten vapaasti ja maksutta käytettävissä olevat tietokoneet sekä verkkoyhteydet, ei strategiassa mainita. Sähköisten palvelujen käyttö on kuitenkin sidoksissa nimenomaan tarvittavien laitteiden käyttämisen mahdollisuuksiin.

Innovaatiunioni-lippulaivahankkeen tavoitteista ei voida lainkaan tunnistaa toimia, joilla tähdättäisiin ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työmarkkinoille osallistumisen tai yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseen. Lippulaivahankkeen tavoitteena Älykkään kasvun-prioriteettiin liittyen on ”parantaa tutkimuksen ja innovoinnin reunaehdoja ja rahoituksensaantia, jotta voidaan varmistaa, että innovatiiviset ajatukset voidaan jalostaa kasvua ja työllisyyttä luoviksi tuotteiksi ja palveluiksi” (Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia 2010, 13). *Innovaatiunioni*-lippulaivahankkeessa tavoitteena on edistää ”osaamiskumppanuuksia ja vahvistaa koulutuksen, yritysmaailman sekä tutkimuksen ja innovoinnin välisiä yhteyksiä sekä edistää yrittäjyyttä tukemalla uusia innovatiivisia yrityksiä” (mp). Kansallisella tasolla jäsenvaltioita kehoitetaan lippulaivahankkeessa yksiselitteisesti varmistamaan, että luonnontieteellisen, matemaattisen tai insinööritutkimuksen suorittaneita on riittävästi ja keskittää koulujen opetussuunnitelmat luovuuteen, innovointiin ja yrittäjyyteen (mp). Tässä yhteydessä lippulaivahankkeen ohjeistus on opetustavoitteiden suhteen poikkeuksellisen suoraa..

Haavoittuvassa asemassa olevaksi ryhmäksi *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeessa määritellään laajasti *syrjäytymisvaarassa olevat nuoret*, jota täsmennetään myöhemmin koskemaan maahanmuuttajataustaisia nuoria, tai pysyväälle työkyvyttömyys- tai vammaisluokalle siirtyviä nuoria. Kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien nuorten aktiivisen osallistamisen todetaan edellyttävän riittävän tulotuen, inklusiivisten työmarkkinoiden sekä laadukkaisiin palveluihin pääsyn toimivaa kokonaisuutta (mt, 17), millä viitataan suoraan jo aiemmin tarkastelemaamme Komission aktiivisen osallisuuden-suositukseen vuodelta 2008.

Eurooppa 2020-kasvustrategian mukaan *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeen päämääränä on parantaa nuorten työllisyystilannetta mm. huomioimalla paremmin nuorten tarpeet koulutuksessa ja harjoitteluissa, rohkaisemalla useampia nuoria hyödyntämään EU-avustuksia työskentelyssä tai harjoittelussa toisessa jäsenmaassa sekä helpottamalla siirtymiä koulutuksesta ja opinnoista työelämään (Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia 2010, 13). Erityinen rooli varataan julkisille työvoimapalveluille sekä nuorisotakuille, joilla ”varmistetaan, että kaikki nuoret ovat joko töissä, opiskelemassa tai aktiivitoimenpiteissä” (Youth on the Move-ohjelma 2010, 5).

Älykkään kasvun -prioriteettiin liittyvien lippulaivahankkeiden *osallistavan työllisyyspolitiikan* elementtejä sisältävät toimenpidesuositukset on alla luokiteltu ns. osallisuuden HAB-ulottuvuuksille.

Taloudellisen osallisuuden lisääminen

Älykkään kasvun-prioriteetin lippulaivahankkeissa köyhyyden torjuntaan ja riittävän toimeentulon turvaamiseen liittyviä toimenpidesuosituksia esitetään vain *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeessa, jossa todetaan, että työttömyys- tai toimeentuloturvaetuuksien piiriin pääsy tulee taata myös niiden nuorten kohdalla, joilla ei ole työhistoriaa. Lippulaivahankkeessa todetaan monien työttömien nuorten jäävän työttömyys- tai toimeentuloturvaetuuksien ulkopuolelle erityisesti, mikäli heillä ei ole työhistoriaa. Sosiaalipalveluiden ja -etuuksien piiriin pääsy tulee taata samalla, kun tarjotaan tehokkaita ja vaikuttavia aktivointitoimenpiteitä. Etuuksien vastikkeellisuudella tulee lippulaivahankkeen mukaan varmistaa, että etuuksia saa vain työnhakuun, opiskeluun tai harjoitteluun osallistuttaessa, millä katsotaan voitavan välttää ns. etuusloukkuja. Nuorilla tulee kuitenkin olla pääsy palveluihin ja toimenpiteisiin, vaikka he eivät olisi kirjautuneet työnhakijoiksi.

Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen

Konkreettisimmat työllistymisen tukemisen toimenpidesuositukset Älykkään kasvun-prioriteettiin liittyen löytyvät *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeesta. *Euroopan digitaali-strategia*-lippulaivahankkeessa mainitaan ainoastaan *osallistavat digitaalipalvelut* ja kaikkien ulottuvilla ja käytettävissä oleva, esteetön internet. Näiden todetaan voivan auttaa heikommassa asemassa oleviin sosiaaliryhmiin kuuluvia osallistumaan tasapuolisemmin digitaaliseen yhteiskuntaan ja parantamaan heidän asemaansa lisäämällä työnsaantimahdollisuuksia.

Nuorten pääsyä työmarkkinoille tulee *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeen mukaan parantaa integroiduin toimin, joihin kuuluu ohjausta, neuvontaa sekä työharjoittelua. Työllistymistä lippulaivahankkeen mukaan tulee edistää oppisopimuskoulutuksen, harjoittelujaksojen tai muunlaisen työkokemuksen avulla, muun muassa ”Eka Eures-työpaikka”-ohjelmalla, jonka avulla pyritään lisäämään nuorten työllistymismahdollisuuksia edistämällä liikkuvuutta kaikkialla EU:ssa. (Youth on the Move -ohjelma 2010, 16.) Lippulaivahankkeen mukaan kaikilla eurooppalaisilla nuorilla tulisi olla mahdollisuus viettää osa opiskeluaajastaan ulkomailla vuoteen 2020 mennessä, esimerkiksi työpaikalla tapahtuvan harjoittelun kautta (Youth on the Move -ohjelma 2010, 4).

Edellisen todetaan kuitenkin edellyttävän myös työnantajien laajempaa osallistumista esim. harjoittelu- ja työssäoppimis- ja työllistymismahdollisuuksien tarjoajina. Yrityksiä tulee lippulaivahankkeen mukaan kannustaa laadukkaiden harjoittelupaikkojen tarjoamiseen esimerkiksi palkinnoilla tai kunniakirjoilla. Harjoittelupaikkoja voidaan tarjota myös osana yritysten sosiaalisen vastuun (Corporate Social Responsibility) -politiikkaa. (mt, 7-8.) Myös taloudellinen tuki, kuten palkkajärjestelyt, mainitaan keinona kannustaa työnantajia nuorten työllistymis- ja harjoittelumahdollisuuksien lisäämiseen, mutta suosituksessa korostetaan, etteivät tällaiset käytännöt saa johtaa ns. prekaariuteen eli epävarmojen työsuhteiden lisääntymiseen (mt, 16).

Nuoret liikkeellä-lippulaivahankkeessa otetaan vahvasti kantaa määräaikaisten työsuhteiden negatiivisiin vaikutuksiin. Määräaikaisten työsuhteiden todetaan usein olevan halvempi vaihtoehto, kuin pysyvät työsuhteet, erityisesti maissa joissa irtisanomissuoja on korkea, jolloin lopputuloksena saattavat olla jakaantuneet, segmentoituneet työmarkkinat, jollaisia lippulaivahankkeen mukaan tulee torjua. Useat nuoret ovat lippulaivahankkeen mukaan tilanteessa, jossa määräaikaiset työsuhteet vuorottelevat työttömyysjaksojen kanssa ja mahdollisuudet vakaampaan, pysyvämpään työsopimukseen ovat vähäiset. Tämän todetaan koskevan erityisesti nuoria naisia. Määräaikaisten työsopimusten käyttöä tuleekin lippulaivahankkeen mukaan rajoittaa, koska se on haitallista niin kasvulle, tuottavuudelle kuin kilpailukyvyllä. (mt, 16.) Määräaikaisuuksilla todetaan olevan myös pitkäkestoisia negatiivisia vaikutuksia mm. inhimillisen pääoman kasaantumiseen sekä ansioihin, sillä nuoret määräaikaiset työntekijät saavat matalampaa palkkaa sekä vähemmän ammattiin liittyvää koulutusta. Määräaikaisia työsuhteita voidaan lippulaivahankkeen mukaan karsia tarjoamalla taloudellisia kannustimia työnantajille, jotka käyttävät pysyviä sopimuksia tai jotka muuttavat määräaikaisuuksiaan vakituisiksi työsuhteiksi. (mp.)

Työmarkkinoille osallistumista edistetään *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeen mukaan myös suuntaamalla koulujärjestelmien oppimistuloksia työmarkkinoiden tarpeita paremmin vastaaviksi. Julkisten työvoimapalvelujen osaamista on lippulaivahankkeen mukaan tarpeen kehittää nimenomaan nuorten tarpeita paremmin tunnistaviksi, näiden tarpeiden mukaan joustaviksi sekä tilannekohtaisesti räätälöitäviksi. Erityisesti maahanmuuttajataustaisten nuorten kohdalla räätälöityjen palvelujen todetaan voivan olla tarpeen, jotta heidän työuransa käynnistyisi.

Yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen

Nuoret liikkeellä-lippulaivahankkeen esitys epävirallisen oppimisen/opiskelun laajentamisesta ja tällaisen osaamisen tunnustamisesta kansallisissa kehyksissä on ennen kaikkea sosiaalista ja yhteiskunnallista osallisuutta lisäävä toimenpidesuositus. (Youth on the Move -ohjelma, 7.) Se tähtää erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien nuorten aseman parantamiseen, mutta näillä toimilla voidaan merkittävästi vaikuttaa myös esimerkiksi maahanmuuttajien asemaan sekä lisätä välineitä edistää myös iäkkäämpien pitkäaikaistyöttömien siirtymiä opintojen ja koulutuksen piiriin sekä pidemmällä tähtäimellä kohti työmarkkinoita. Epävirallisen opiskelun/oppimisen todetaan voivan toimia myös väylänä uusille opiskelupoluille, ja jäsenmaita kehoitetaan luomaan välineitä tällaisen oppimisen tunnustamiseksi ja vahvistamiseksi.

Koulutukseen liittyvänä suosituksena esitetään myös yleisesti koulutusjärjestelmiin investoimista kaikilla tasoilla, esikoulusta korkea-asteen koulutukseen, mutta yllättäen esimerkiksi EU:n yleistavoitteena esitettyyn tavoitteeseen koulupudokkuuden vähentämisestä ei *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeessa esitetä konkreettisia toimenpidesuosituksia.

Yhteiskuntaan osallistumista todetaan *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeessa tuettavan erityisesti julkisilla työvoimapalveluilla ja nuorisotakuilla, joilla varmistetaan, että kaikki nuoret ovat joko töissä, opiskelemasa tai aktiivitoimenpiteissä. Syrjäytymisen torjumiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseksi *Euroopan digitaalistrategia*-lippulaivahankkeessa nostetaan esiin tarve avata internetpohjaiset, sähköiset palvelut esteettöminä kaikkien käyttöön, mutta tavoite tulee ymmärretyksi lähinnä näiden palveluiden sisältöön liittyvänä. Strategiassa ei oteta esimerkiksi kantaa sen suhteen, miten poistettaisiin esteitä, jotka liittyvät siihen, ettei ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville ryhmillä välttämättä ole sähköisten palveluiden käyttöön tarvittavia välineitä käytössään. Kokonaan toinen kysymys on vielä, onko näillä ryhmillä kyseisten välineiden käytössä tarvittavia, riittäviä taitoja ja osaamista, ja millä tavalla tällainen yhtäläinen osaaminen voitaisiin varmistaa.

Osallistavan kasvun-prioriteetti ja osallistava työllisyyspolitiikka

Eurooppa 2020-kasvustrategian *yhdennettyjen suuntaviivojen* (Neuvoston suositus jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi, 2010) mukaan osallistava kasvu on ”sellaisen yhteenguuluvuutta lisäävän yhteiskunnan rakentamista, jossa ihmiset pystyvät ennakoimaan ja hallitsemaan muutosta ja osallistumaan näin aktiivisesti yhteiskunta- ja talouselämään”. Edellinen muotoilu on vaikeaselkoinen, ja yksilön omaa roolia erityisesti korostava. Eurooppa 2020-kasvustrategiassakin osallistavan kasvun määrittelyn yhteydessä ihmisten oma rooli ja vastuu painottuvat, kun strategiassa todetaan osallistavan kasvun edellyttävän, että ”ihmisiä tulee voimaannuttaa antamalla heille mahdollisuus hankkia uutta osaamista, jotta nykyinen ja tuleva työvoima voivat sopeutua uusiin olosuhteisiin ja mahdollisiin uravaihdoksiin” (mt, 19). Eurooppa 2020-kasvustrategian (2010) mukaan osallistava kasvu tarkoittaa myös, että Euroopan tulee hyödyntää työvoimapotentialinsa täysimääräisesti vastatakseen väestön ikääntymisen ja kasvavan maailmanlaajuisen kilpailun mukanaan tuomiin haasteisiin (Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia 2010, 18). Työvoimaan osallistumisen lisäämisen todetaan edellyttävän sukupuolten tasa-arvoa edistäviä toimia, (mp) jolloin strategia rajaa naiset ensisijaiseksi työvoimareserviksi.

Osallistavan kasvun-prioriteetin perusteluina esitetään osaamisheikkouksia ja koulutuksen puutteita. Eurooppa 2020-kasvustrategiassa (2010) todetaan, että Euroopassa noin 80 miljoonalla ihmisellä on peruskoulutus, tai ei sitäkään. Kasvustrategiassa niiden työpaikkojen määrän, joissa työntekijältä ei edellytetä koulutusta, arvioidaan vähenevän 12 miljoonalla vuoteen 2020 mennessä ja korkeaa koulutustasoa edellyttävien työpaikkojen määrän arvioidaan puolestaan lisääntyvän 16 miljoonalla. Koulutuksen lisääminen onkin niin osallisuus- ja työllisyys-, kuin myös talous- ja kilpailukykypolitiikkaan liittyvänä kasvustrategiassa keskeisenä tavoitteena. Koulutuksen merkitystä korostetaan myös työurien pidentämisen perspektiivistä ja osaa- mista tulee strategian mukaan olla mahdollista hankkia ja kehittää koko eliniän. (Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia 2010, 18.)

Osallistavan kasvun-prioriteetin perusteluna esitetään myös köyhyyden torjuntaa. Eurooppa 2020-kasvustrategiassa köyhyyden todetaan uhanneen Euroopassa jo ennen talouskriisiä 80 miljoonaa ihmistä, joista 19 miljoonan todetaan olevan lapsia. Työttömiä köyhyys uhkaa strategian mukaan erityisesti, mutta esiin nostetaan myös työssäkäyvien liian mataliksi jäävät tulot. Euroopan työssäkäyvistä kahdeksan prosenttia ei kasvustrategian mukaan ansaitse niin paljon, että heidän tulonsa ylittäisivät köyhyysrajan. (mt, 18–19.)

Tiivistämme seuraavassa kuviossa Osallistavan kasvun-prioriteettiin liittyvistä lippulaivahankkeista (*Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelma* sekä *Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi*, molemmat vuodelta 2010) esiin nousevat linjaukset ja toimenpide-ehdotukset, jotka olemme tulkinneet liittyviksi ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien taloudellisen osallisuuden lisäämiseen, työmarkkinoille osallistumisen tukemiseen sekä yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseen. Toimenpiteet on jaoteltu ns. osallisuuden HAB-ulottuvuuksille niiden ensisijaisen vaikutustavoitteen mukaisesti. Käymme suosituksia ja toimenpiteitä tarkemmin läpi HAB-jaottelua noudattaen myöhemmin, esitelyämme ensin Osallistavan kasvun-prioriteettiin kuuluvien lippulaivahankkeiden tavoitteita.

HAVING: Köyhyyden torjuminen ja taloudellisen osallisuuden lisääminen	ACTING: Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen	BELONGING: Syrjäytymisen torjuminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen
<ul style="list-style-type: none"> • Köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä kokevien perusoikeuksien tunnustaminen • Huomion kiinnittäminen kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin • Poliittisten uudistusten ja aloitteiden sosiaalisten vaikutusten huolellinen arviointi erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kannalta, ja kielteisten sosiaalisten seurausten minimointi • Riittävän ja kestävän sosiaaliturvan varmistaminen ja etuuksien kattavuuden parantaminen • Sosioekonomisten ongelmien ennaltaehkäisy ja niihin puuttuminen varhaisin toimin • Laadukkaan, tehokkaan ja kohtuuhintaisen terveydenhuollon ja sosiaaliavun tarjoaminen kaikille • Toimeentulon ja terveydenhoidon varmistaminen sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmiä täysimääräisesti hyödyntämällä • Naisten taloudellisen riippumattomuuden edistäminen ja sukupuolten välisen tuloerojen tasaaminen • Uuden tasa-arvopolitiikan toteuttaminen • Työttömyysetuuksien tason kytkeminen henkilön työhistoriaan nähden • Huomion kiinnittäminen erityisesti aktiivisen työmarkkinapolitiikan kustannustehokkuuteen ja työmarkkinatoimenpiteisiin osallistumiseen työttömyysetuuksien ehtona • Vero- ja etuusjärjestelmien tarkastelu ja seuranta työnteon kannattavuuden näkökulmasta keskittyen erityisesti niihin, joilla on alhainen koulutustaso 	<ul style="list-style-type: none"> • Työmarkkinoiden muokkaaminen avoimemmiksi mm. poistamalla syrjintä • ESR-ohjelmien laaja käyttö työllistymispalvelujen ja toimintamallien kehittämisessä • Työvoiman kysynnän ja tarjonnan vastaavuuden parantaminen • Yhteistyö työ- ja koulutuselämän, työmarkkinaosapuolten, julkisten työvoima- ja sosiaalipalvelujen, koulutuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen välillä • Työskentely- ja opiskeluvaiheiden välillä olevien siirtymien helpottaminen • Osuus- ja yhteisötalouden alan ja sosiaalialan yritysten kehittäminen • Sosiaalisten näkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa • Yritysten kannustaminen osallistavamman yhteiskunnan rakentamiseen • Uusien virallisten työpaikkojen luominen kotitalouksissa, sosiaalihuollossa ja muilla voittoa tavoittelemattomilla aloilla • EU:n sisäisen ja ulkopuolisen liikkuvuuden ja muuttovirran hyödyntäminen • EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten ammattitaitoprofiiliin kartoittaminen, ammattitaidon ja -pätevyyden tunnistaminen ja tunnustaminen • Työllistämis- ja palkkaamistukien, henkilökohtaisen ammatinvalinnanohjauksen, työnhakuneuvonnan sekä harjoittelu- ja työkokemusta antavien ohjelmien kohdentaminen heikoimmassa asemassa oleviin, vaikeimmin työllistettäviin ryhmiin • Tuettu työllistyminen • Työmarkkinoiden segmentoitumisen torjuminen • Työn- ja perhe-elämän yhteensovittamisen helpottaminen • Yrityksen perustamisen ja työvoiman palkkaamisen helpottaminen hallinnollisia esteitä poistamalla sekä välillisiä työvoimakustannuksia vähentämällä • Joustoturvatoimien uudelleenarviointi ja sopeuttaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sosiaalisen syrjäytymisen vähentäminen erityisesti ESR:n kohdennetuilla tuilla • Syrjinnän poistaminen mm. sosiaali- ja syrjinnänvastaiset politiikat yhdistämällä • Sosiaaliseen suojeluun liittyvien palveluiden lisääminen ja tarjonnan monipuolistaminen • Asianosaisten osallistuminen politiikka- ja palvelujärjestelmien suunnittelu-, toteutus- ja arviointityöskentelyyn • Uudet toimintasuunnitelmat maahanmuuttajien kotouttamiseksi ja kotouttamisen kehittäminen sovitamalla yhteen sosiaali- ja siirtolaispolitiikka • Koulutusjärjestelmien muokkaaminen kaikilla tasoilla ja kaikissa ikäryhmissä avoimemmiksi • Innovatiiviset koulutus- ja työllistymismahdollisuudet vähäosaisille yhteisöille • Joustavat oppimispolut ja opiskeluohjelmien jakaminen moduuleiksi sekä elinikäisen oppimisen lisääminen • Epävirallisen ja vapaamuotoisen oppimisen ja osaamisen sekä olemassa olevan ammattitaidon ja pätevyyden tunnistaminen, dokumentointi ja hyväksyminen • Varhaiskasvatukseen investoiminen • Kohtuuhintaisten päivähoito- ja hoivapalveluiden lisääminen

Kuvio 12. Osallistavan kasvun-prioriteetti ja osallistava työllisyyspolitiikka

Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelman (2010) alaotsikossa Euroopan todetaan yksiselitteisesti tähtävän täystyöllisyyteen. Lippulaivahankkeen tavoitteina mainitaan työmarkkinoiden toiminnan parantaminen, työvoiman ammattitaidon parantaminen sekä työn laadun ja työolojen parantaminen. Työmarkkinoiden toimintaan liittyen työmarkkinoiden segmentoituminen nostetaan lippulaivahankkeessa ongelmana esiin, johon ratkaisuksi esitetään esimerkiksi määräaikaisten työsuhteiden käytön rajoittamista. Työllisyyden edistämiseksi ja työllistymisen tukemiseksi tulee lippulaivahankkeen mukaan tehostaa työpaikkojen luomista ja työvoiman kysyntää edistäviä toimia. Työvoiman kysyntä ja tarjonta tulee lippulaivahankkeen mukaan saattaa vastaamaan toisiaan, mutta keinoina tässä yhteydessä mainitaan lähinnä työvoiman liikkuvuuden lisääminen sekä ESR-rahoituksen hyödyntäminen. Työpaikkojen luomista tulee lippulaivahankkeen mukaan vauhdittaa ns. välillisiä työvoimakustannuksia vähentämällä, esimerkiksi siirtymällä työn verotuksesta energiankulutuksen ja ympäristön pilaamisen verottamiseen. Yrityksen perustamiseen ja työvoiman palkkaamiseen voidaan lippulaivahankkeen mukaan rohkaista hallinnollisia esteitä poistamalla, mutta sitä, mitä näillä esteillä tarkoitetaan, ei tarkemmin määritellä. (mt.) Myös oikein kohdennetut työllistämistuet nostetaan esiin keinona kannustaa työnantajia rekrytoimaan pitkäaikaistyöttömiä ja muita työmarkkinoilta pois ajautuvia työntekijöitä.

Työllisyyden edistämiseen liittyen tärkeinä mainitaan kannustimet työpaikkojen siirtämiseksi epävirallisesta taloudesta viralliseen talouteen. Työpaikkoja olisi *Uuden osaamisen ja työllisyyden*-ohjelman mukaan luotava kotitalouksissa, sosiaalihuollossa ja muilla voittoa tavoittelemattomilla aloilla. Näin lippulaivahankkeen mukaan tarjottaisiin työmarkkinoille pääsy niille, jotka ovat niistä kauimpana. (mt 2-4.) *Uuden osaamisen ja työllisyyden*-ohjelman mukaan myös osuus- ja yhteisötalouden yritykset, osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt ja mikroyritykset voivat tarjota innovatiivisia ratkaisuja ja työllistymismahdollisuuksia, ja käynnissä todetaan olevan useita aloitteita, joilla pyritään kehittämään mm. yhteisötalouden alaa ja sosiaalialan yrityksiä. (mt, 19–20).

Työn laadun ja työolojen parantamiseen liittyen *Uuden osaamisen ja työllisyyden*-ohjelmassa todetaan lähinnä, että työolot sekä työntekijöiden fyysinen ja henkinen terveys tulee jäsenmaissa huomioida paremmin, jotta voidaan vastata nykypäivän työurien haasteisiin. Työurien haasteina lippulaivahankkeessa nostetaan esiin entistä nopeatahtisemmat ja vaativammat työt sekä entistä useammat työuralle osuvat siirtymät työn uusien organisointimuotojen välillä. Työvoiman osaamisen todetaankin olevan nopean muutoksen kohteena, ja lippulaivahankkeen mukaan EU:n työmarkkinoilla vallitsee jatkuva osaamisen tarjonnan ja kysynnän kohtaamattomuus. Tuottavuuden, kilpailukyvyyn, talouskasvun ja työllisyyden lisäämiseksi osamistarpeita olisi lippulaivahankkeen mukaan ennakoitava paremmin, ja jäsenmaiden tulisi investoida koulutusjärjestelmiinsä.

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi (2010) eroaa selkeästi muista tarkastelemistamme lippulaivahankkeista sen sisällön ollessa pikemminkin eurooppalaista köyhyyttä ilmiönä tarkasteleva ja kuvaileva, kuin varsinaisesti toimintaa ohjaava ja suosituksia esittävä toimenpidealoite. Eurooppa 2020-kasvustrategian mukaan tämän ns. *Köyhyydentorjuntafoorumin* päämääränä todetaan olevan ”varmistaa taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus lisäämällä tietoisuutta ja tunnustamalla köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä kokevien perusoikeudet niin, että he voivat elää arvokkaasti ja osallistua aktiivisesti yhteiskuntaan” (Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia 2010, 20). *Köyhyydentorjuntafoorumin* (2010) johdannossa todetaan, että ”valtioiden ja hallitusten päämiehet ovat sopineet merkittävästä askeleesta asettamalla yhteiseksi tavoitteeksi, että Euroopan pitäisi seuraavien kymmenen vuoden kuluessa nostaa ainakin 20 miljoonaa ihmistä pois köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä” (mt, 2). Varsinaiset köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjuvat toimenpidesuositukset jäävät lippulaivahankkeessa kuitenkin hyvin yleiselle tasolle. *Köyhyydentorjuntafoorumin* perustaminen itsessään kyllä nostetaan esiin keinona sitouttaa jäsenvaltioita, EU:n toimielimiä ja keskeisiä sidosryhmiä köyhyyttä torjuvaan toimintaan (mt, 3).

Selkeiden toimentasuositusten ollessa *Köyhyydentorjuntafoorumissa* vähäisiä, ohjelmassa peräänkuulutaan erilaisia innovaatioita ja painotetaan innovatiivisuuden tarvetta. Eurooppa 2020-kasvustrategiassa *Köyhyydentorjuntafoorumin* tavoitteiden toteuttamiseen liittyen todetaan muun muassa, että ”komissio aikoo suunnitella ja toteuttaa ohjelmia, joilla edistetään kaikkein haavoittuvimpia koskevia sosiaalisia innovaatioita, erityisesti tarjoamalla innovatiivisia koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia vähäosaisille yhteisöille” (Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia 2010, 20). *Köyhyydentorjuntafoorumin* mukaan tarvitaan ”innovatiivisia sosiaalisen suojelun toimia, jotka on yhdistettävä monenlaiseen sosiaalipolitiikkaan, johon kuuluvat muiden muassa kohdennettu koulutus, sosiaalihuolto, asuminen, terveys, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen ja perhepolitiikka” (mt, 5-6). Sitä, mistä edellämämainituissa sosiaalisissa innovaatioissa tai innovatiivisissa mahdollisuuksissa voisi tai tulisi olla kyse, ei suosituksissa täsmennetä. Julkilausumattomana suosituksena tässä lienee eri politiikkasektoreita ja palveluita integroivat ja niitä paremmin koordinoivat uudistukset sosiaaliturvajärjestelmissä, kun edellisten todetaan ”olevan kaikki aloja, joilla sosiaaliturvajärjestelmät ovat tähän mennessä perustaneet toimensa rajoitetuihin ohjelmiin” (mp).

Köyhyydentorjuntafoorumin (2010) mukaan joka viides nuori EU:ssa elää köyhyysriskissä (mt, 4). Niiden nuorten määrä, jotka eivät ole koulutuksen eivätkä työelämän piirissä, kehittyy lippulaivahankkeen mukaan huolestuttavaan suuntaan ja tarvetta on monialaisemmalle, nuorten tukemiseen tähtäävälle politiikalle, jotta voidaan puuttua niihin lisääntyviin ongelmiin, joita etenkin syrjäytyneillä nuorilla on heidän aikuistumisessaan jälkiteollisissa yhteiskunnissa. (mt, 9.) *Köyhyydentorjuntafoorumissa* huomautetaan, että myös työssäkäyvien köyhyys on noussut vuodesta 2000 lähtien, kun tilapäis-, osa-aikatyö sekä ei-vapaaehtoinen osa-aikatyö ovat lisääntyneet palkkojen pysyessä ennallaan (mt, 5). Työssäkäyvien köyhyyden taustalla todetaan usein olevan tilanteita, jossa koko perhe on riippuvainen yhden jäsenen ansiotuloista ja työssäkäyvien köyhyyden todetaan olevan suurinta yksinhuoltajilla. Usein kohtuuhintaisen lastenhoidon puute estää näitä ihmisiä osallistumasta työmarkkinoiden toimintaan täysimääräisesti. (mp.)

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa nojataan *Köyhyydentorjuntafoorumin* (2010) mukaan kasvuun ja työllisyyteen sekä nykyaikaiseen ja tehokkaaseen sosiaaliseen suojeluun. Sosiaaliseen suojeluun liittyviä palveluja on lippulaivahankkeen mukaan vahvistettava ja niiden tarjontaa parannettava ottamalla mukaan myös enemmän toimijoita ja välineitä (mt, 7). Koulutuksen merkitystä korostetaan niin yhteiskunnallisen etenemisen väylänä, kuin keinona huono-osaisuudesta ja eriarvoisuudesta irrottautumiseen (mt, 9). Erityisesti painotetaan yllättäen esiopetuksen merkitystä, jonka todetaan olevan jopa olennaisin keino estää köyhyyden siirtyminen sukupolvelta toiselle, mutta lausumaa ei perustella sen tarkemmin. Lippulaivahankkeessa todetaan kuitenkin, että investoimalla varhaiskasvatukseen voidaan kaikille lapsille antaa hyvät eväät elämään. (mp.) Lisäksi koulutusjärjestelmistä on lippulaivahankkeen mukaan tavoitteena tehdä kauttaaltaan, kaikilla tasoilla ja kaikissa ikäryhmissä sellaiset, että kaikki pääsevät niistä osallisiksi.

Köyhyydentorjuntafoorumissa (2010) korostetaan, että poliittisten uudistusten ja aloitteiden sosiaalisia vaikutuksia on arvioitava huolellisesti, ja niiden mahdolliset kielteiset sosiaaliset seuraukset minimoitava tasapuolisuuslähtöisillä ja köyhyyteen keskittyvillä toimenpiteillä (mt, 13). *Köyhyydentorjuntafoorumissa* todetaan, että EU:n talousarvion kokonaistarkastelussa korostettu solidaarisuus tarkoittaa tässä yhteydessä huomion kiinnittämistä kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin, jolloin luodaan kasvua ja hyötyä kaikille (mp). Eurooppa 2020-kasvustrategiassa todetaan *Köyhyydentorjuntafoorumin* tavoitteisiin liittyen, että jäsenvaltioiden on tarpeellista edistää kollektiivisen ja yksilöllisen vastuun jakamista köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa sekä määrittää ja toteuttaa toimenpiteitä, joilla puututaan erityisten riskiryhmien olosuhteisiin (esim. yksinhuoltajaperheet, vanhat naiset, vähemmistöt, romanit, vammaiset ja kodittomat). Jäsenmaiden tulee strategian mukaan myös hyödyntää sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmiään täysimääräisesti asianmukaisen toimeentulotuen ja terveydenhoidon varmistamiseksi. (Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia 2010, 20.)

Osallistavan kasvun-prioriteettiin liittyvien lippulaivahankkeiden *osallistavan työllisyyspolitiikan* elementtejä sisältävät toimenpidesuositukset on alla luokiteltu ns. osallisuuden HAB-ulottuvuuksille.

Taloudellisen osallisuuden lisääminen

Suosituksissa korostetaan, että köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä kokevien perusoikeudet tulee tunnustaa niin, että he voivat elää arvokkaasti ja osallistua aktiivisesti yhteiskuntaan. Kun riittävän sosiaaliturvan takaamiseen liitetään suosituksena myös kestävyysvaade, viitataan samalla kuitenkin myös tavoitteeseen hillitä sosiaaliturvamenoja. Työttömyysturvaetuuksiin liittyen *Uuden osaamisen ja työllisyyden*-ohjelmassa painotetaan, että huomiota tulee kiinnittää aktiivisen työmarkkinapolitiikan kustannustehokkuuteen, ja työmarkkinatoimenpiteisiin osallistumiseen työttömyysetuuksien ehtona. Työttömyysetuuksien kattavuutta kehoitetaan suosituksissa kuitenkin parantamaan niiden osalta, joiden työttömyyden riski on suurin, mutta samalla työttömyysetuuksien taso suositellaan sitomaan henkilön työhistoriaan.

Sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmiä tulee suositusten mukaan hyödyntää jäsenmaissa täysimääräisesti ihmisten asianmukaisen toimeentulon ja terveydenhoidon varmistamiseksi. Laadukasta, tehokasta ja kohtuuhintaista terveydenhuoltoa ja sosiaaliapua tulee olla tarjolla kaikille, ja sosioekonomisia ongelmia on suositusten mukaan ennaltaehkäsitävä, minkä lisäksi niihin tulee puuttua varhaisin toimin. Suosituksissa korostetaan, että poliittisia aloitteita tehtäessä ja uudistuksia toteutettaessa tulee niiden sosiaalisia vaikutuksia arvioida huolellisesti, ja erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kannalta, mahdolliset kielteiset sosiaaliset seuraukset minimoiden.

Selkein köyhyyden torjumiseen ja taloudellisen osallisuuden lisäämiseen liittyvä on Osallistavan kasvunprioriteettiin kuuluvan *Köyhyydentorjuntafoorumi*-lippulaivahankkeen (2010) huomio sukupuolten välisistä tuloeroista ja erityisesti naisten köyhyydestä. Lippulaivahankkeessa todetaan useimmissa ikäryhmissä esiintyvän sukupuolten välisiä tuloeroja, jotka lisäävät naisten köyhyyttä niin työssäkäyvien kuin työssä käymättömien keskuudessa. Tuloeroista johtuva naisten köyhyysriski on *Köyhyydentorjuntafoorumin* mukaan erityisen suuri yksinhuoltajien ja ikääntyneiden naisten kohdalla. Tuloerojen tasoittamiseksi lippulaivahankkeessa todetaan tarvittavan uuden sukupuolten tasa-arvoa koskevan strategian (2010–2015) mukaisesti tasa-arvopolitiikkaa ja komission todetaan tehostavan toimia, joilla edistetään naisten taloudellista riippumattomuutta (mt, 10–11).

Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelman (2010) mukaan työttömyysetuusjärjestelmiä tulee uudistaa siten, että niiden taso ja kattavuus on helpompi mukauttaa suhdannejaksoon, mikä lippulaivahankkeen mukaan tarkoittaa sitä, että tarjotaan enemmän resursseja huonoina aikoina ja vähemmän hyvinä aikoina (mt, 6-7). Näin todetaan lisättävän etuuksien merkitystä ”automaattisina vakauttajina, kun laskusuhdanteiden aikana suositaisiin tulovakuutus- ja vakautustarpeita ja noususuhdanteiden aikana työnhakukannustimia” (mp). Etuuksien kattavuutta tulee lippulaivahankkeen mukaan parantaa niiden osalta, joilla työttömyyden riski on suurin. Näihin ryhmiin kuuluvat esimerkiksi määräaikaiset työntekijät, ensimmäisessä työpaikassaan olevat nuoret sekä itsenäiset ammatinharjoittajat. Tämä voidaan ohjelman mukaan tarvittaessa toteuttaa laajentamalla työttömyysetuusjärjestelmien kattavuutta ja lisäämällä muita sosiaaliturvaoikeuksia (vanhempainloma ja muut työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvät oikeudet, sairausloma, työkyvyttömyysetuudet jne.).

Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen

Työllisyyden edistämiseen liittyen *Köyhyydentorjuntafoorumissa* (2010) viitataan jo *Uuden osaamisen ja työllisyyden*-ohjelmassa (2010) esitettyihin suosituksiin sekä Komission suositukseen työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä (2008). *Köyhyydentorjuntafoorumissa* todetaan Euroopan sosiaalirahaston ESR:n suoran tuen olevan keskeinen työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta tukeva EU-rahoitusväline (mt, 14). ESR:n rinnalla esiin nostetaan myös Progress-ohjelma, jolla lippulaivahankkeen mukaan autetaan jäsenvaltioita täyttämään lupauksensa luoda uusia ja parempia työpaikkoja, torjua köyhyyttä ja syrjäytymistä, taata yhtäläisten mahdollisuuksien toteutuminen ja panna EU:n sosiaalialan lainsäädäntö täytäntöön (mp).

Sekä *Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelman* että *Köyhyydentorjuntafoorumin* mukaan yritykset on saatava vahevemmin mukaan, osallistumaan laajemmin osallistavamman yhteiskunnan rakentamiseen. Tämä tarkoittaa lippulaivahankkeiden mukaan esimerkiksi yritysten kannustamista palkkaamaan heikompiosaisiin ryhmiin kuuluvia työntekijöitä sekä parantamaan monimuotoisuuden hallintaa. Kumminkin lippulaivahankkeet korostavat julkisissa hankinnoissa käytettävien sosiaalisten näkökohtien merkitystä työllisyyttä edistettäessä ja työpaikkoja ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville ryhmille luotaessa (mt, 19). Yritysten sosiaalisen ja yhteiskunnallisen vastuun lisäämistä suositellaan lippulaivahankkeessa edistettävän sosiaaliset näkökohdat julkisissa hankinnoissa huomioiden sekä osana yritysten sosiaalisen vastuullisuuden ohjelmaa (corporate social responsibility). Uusia virallisia työpaikkoja todetaan voivan luoda ja lisätä mm. kotitalouksissa, sosiaalihuollossa ja muilla voittoa tavoittelemattomilla aloilla. Työmarkkinoita on suositusten mukaan muokattava kaikille avoimemmiksi ja *Köyhyydentorjuntafoorumi* (2010) kehottaa puuttumaan syrjintään työmarkkinoilla mm. lainsäädäntöä uudistamalla, esimerkiksi sosiaali- ja syrjinnänvastaisia lakeja yhdistämällä.

Työmarkkinoiden toiminnan uudistamisessa keskeisimmät ja parhaimmat välineet ovat *Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelman* (2010) mukaan joustoturvamukaiset toimintalinjat. Joustoturvatoimia on ohjelman mukaan kuitenkin arvioitava uudelleen ja ne on mukautettava kriisin jälkeiseen tilanteeseen, jotta vähennetään mm. työmarkkinoiden segmentoitumista, edistetään sukupuolten välistä tasa-arvoa ja tehdään siirtymiset kannattaviksi. (mt, 2.) Edellä läpikäydyn *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeen tapaan myös *Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelmassa* kehoitetaan laajentamaan toistaiseksi voimassa olevien sopimusjärjestelyjen käyttöä ja rajoittamaan määräaikaista työsuhteita. Perusteluina todetaan, että työmarkkinoiden segmentoitumisen vähentämiseksi toteutetut toimet ovat olleet jäsenmaissa riittämättömiä, ja nuoret, tilapäiset työntekijät ja muuttajat ovat olleet taantumasta pahimmin kärsineiden joukossa (mt, 4). Toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin tulee ohjelman mukaan liittyä riittävän pitkä koeaika ja työntekijän suoja sekä koulutusmahdollisuuksien, elinikäisen oppimisen ja ammatinvalinnanohjauksen vähittäinen lisääntyminen. Tavoitteena on vähentää määräaikaissa ja vakinaisessa työsuhteessa olevien välisiä eroja. Taantumasta pahimmassa vaiheessa esimerkiksi työpaikkansa menettäneiden määrän todetaan lippulaivahankkeessa olleen tilapäisessä työsuhteessa olevien kohdalla lähes neljä kertaa suurempi kuin vakituksessa työsuhteessa olevien kohdalla. (mt, 4-5.)

Työvoiman tarjontaan liittyvät toimenpiteet eivät *Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelman* (2010) mukaan ehkä riitä, mikäli työpaikkojen luomistahti hidastuu. Niitä on silloin täydennettävä työvoiman kysyntää lisäävillä toimenpiteillä. Työvoiman kysyntä ja tarjonta tulee lippulaivahankkeen mukaan saada vastaamaan toisiaan, mutta ratkaisuna tähän tarjotaan lippulaivahankkeessa vain lisääntyvää työvoiman liikkuvuutta (mt, 2). Työvoiman kysyntää lisäävinä toimina *Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelmassa* (2010) nostetaan esiin oikein kohdennetut, kustannustehokkaat palkkaamiset, jotka lippulaivahankkeen mukaan on kohdistettava työpaikkojen nettomäärän kasvattamiseen sekä vaikeasti työllistettäviin työntekijöihin, kuten työntekijöihin, jotka ovat heikosti koulutettuja ja joilla on vähän kokemusta. (mt, 6). Paikallinen ja alueellinen yhteistyö työmarkkinaosapuolten, julkisten työvoimapalvelujen, sosiaalipalvelujen, koulutuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen välillä on ohjelman mukaan välttämätöntä, jotta tavoitetaan ne, joiden on vaikeinta päästä työmarkkinoille (mt, 23).

Palvelujärjestelmän toimintaan liittyen suositusten selkeä painotus on erilaisten työllistymistä tukevien toimien kohdentaminen ns. vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin ryhmiin ja henkilöihin. Esimerkiksi julkisten työvoimapalvelujen toimia, työllistämistä ja palkkaamistukia sekä harjoittelu- ja työkokemusta antavia ohjelmia kehoitetaan kohdentamaan heikoimmassa asemassa oleviin, vaikeimmin työllistyviin ryhmiin, erityisesti heikosti koulutettuihin, työttömiin, nuoriin ja iäkkäisiin työntekijöihin, vammaisiin, mielenterveyshäiriöistä kärsiviin taikka vähemmistöryhmiin kuten muuttajiin ja romaneihin. (*Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelma* 2010, 6). Henkilökohtaisen ammatinvalinnanohjauksen, työnhakuneuvonnan jne. käytäntöjä tulee suositusten mukaan kehittää ja mahdollistaa tuen saaminen myös työpaikalle, jolloin kyse on ns. tuetusta työllistymisestä. Yhteistyön lisääminen työmarkkinaosapuolten, julkisten työ-

voimapalvelujen, sosiaalipalvelujen, koulutuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen välillä on suositusten mukaan välttämätöntä, jotta tavoitetaan ne, joiden on vaikeinta päästä työmarkkinoille.

Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelma (2010) nostaa vahvasti esiin Euroopan Sosiaalirahaston ohjelmat keinona kehittää työllistymiseen hyvin laajasti kytkeytyviä palveluita ja toimintamalleja. Ohjelmassa muun muassa todetaan, että ESR-ohjelmia ja rahoitusta voidaan hyödyntää myös järjestelmien ja instituutioiden, esimerkiksi julkisten työvoimapalveluiden suunnittelun ja kehittämisen tukena (mt, 21). ESR-ohjelmista todetaan voitavan rahoittaa myös pätevyys- ja ammattitaitotarpeiden ennakointia ja kehittämistä sekä tukea koulutusjärjestelmien uudistamista, jotta ne vastaisivat paremmin työmarkkinoiden tarpeita. Lisäksi ESR- ja muut rakennerahastot voisivat ohjelman mukaan toimia paremmin synergiassa muiden välineiden kanssa, kuten kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista tukevan eurooppalaisen rahaston sekä elinikäisen oppimisen ohjelman kanssa, erityisesti maahanmuuttajien työelämään osallistumisen lisäämiseksi ja syrjäytymisen torjumiseksi. (mp.) ESR:stä voidaan ohjelman mukaan tukea myös toimenpiteitä, jotka liittyvät työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamiseen ja toimiin, joilla pyritään ehkäisemään sukupuoleen perustuvaa työmarkkinoiden eriytymistä (mt, 22). Päivähoito- ja hoivapalvelujen nostaminen esiin työmarkkinoille osallistumista erityisesti lisäävinä toimina viittaa jälleen vahvasti sen suuntaan, että naiset hahmotetaan ensisijaisena työvoimareservinä.

Uuden osaamisen ja työllisyyden-ohjelmassa (2010) todetaan: ”Jotta voitaisiin saada paras mahdollinen hyöty esimerkiksi maahanmuutosta täystyöllisyyttä ajatellen, on EU:n alueella jo laillisesti asuvat muuttajat ohjelman mukaan integroitava paremmin, erityisesti poistamalla työllisyyden esteitä, kuten syrjintä ja ammattitaidon ja -pätevyyden tunnustamatta jättäminen, joiden vuoksi muuttajat joutuvat alttiiksi työttömyydelle ja sosiaaliselle syrjäytymiselle.” (mt, 13.) Ammattitaidon ja -pätevyyden tunnustamisella, myös silloin kun ne on hankittu EU:n ulkopuolella, voidaan lippulaivahankkeen mukaan olennaisesti vähentää korkeasti koulutettujen muuttajien osaamisen vajaakäyttöä, eli heidän työskentelyään vähäistä ammattitaitoa edellyttävissä heikkolaatuisissa työpaikoissa (mp). Jäsenmaiden tulee lippulaivahankkeen mukaan varmistaa, että yleisen, ammatillisen, korkea- ja aikuiskoulutuksen sekä epävirallisen ja arkioppimisen avulla voidaan hankkia yleisesti tunnustettu opintojen jatkamisen tai työmarkkinoiden edellyttämä pätevyys. Virallisen koulutuksen ulkopuolella hankitun pätevyyden tunnistaminen, kirjaaminen ja hyväksyminen kuuluvat komission ja jäsenmaiden yhteisiin tavoitteisiin (mt, 14). Tavoitteeseen sisältyy erityisesti eurooppalainen osaamispassi, jonka tarkoituksena on auttaa kirjaamaan ja esittämään elämän aikana hankittu osaaminen. (mp.) Lippulaivahankkeessa huomautetaan, ettei työntekijöiden liikkuvuutta EU:n sisällä, eikä muuttovirtaa EU:n ulkopuolelta hyödynnetä kokonaisuudessaan, vaikka muuttajilla on huomattava osuus työllisyyteen ja kasvuun. Muuttovirtaa ei myöskään ole riittävästi kohdennettu työmarkkinoiden tarpeisiin.

Yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen

Köyhyysdentorjuntafoorumi-lippulaivahankkeessa (2010) syjinnän torjuminen on yksi keskeisiä tavoitteita. Mielenterveysongelmista kärsivät nostetaan lippulaivahankkeessa erityisen syrjäytyneenä ja syrjittynä ryhmänä esiin. Mutta suositukset siitä, miten syjinnän torjumisen tavoitteessa tulisi edetä, jäävät lippulaivahankkeessa määrittelemättä. Esimerkiksi vammaisten kohtaaman syjinnän torjumisen todetaan lippulaivahankkeessa vain edellyttävän eri politiikanaloja kattavia toimia. EU:n syjinnänvastaisen lainsäädännön kansalliseen täytäntöönpanoon liittyen todetaan, että sitä on tuettava ”asiaankuuluvalla politiikalla ja konkreettisilla toimilla.” Sosiaalipolitiikka ja syjinnänvastainen politiikka kehoitetaan kuitenkin lippulaivahankkeessa nivomaan tiukemmin toisiinsa sekä hyödyntämällä ESR:n kohdennettuja tukia. Euroopan vammaisstrategia 2010–2020 nostetaan keinona esiin poistaa niitä esteitä, joiden vuoksi 80 miljoonaa eurooppalaista vammaista ei voi osallistua yhteiskunnan toimintaan tasavertaisesti muiden kanssa. Komission todetaan huolehtivan siitä, että EU:n vammaisstrategiaa varten toteutetaan asianmukaisia seurantatoimia. (mt, 10–11.)

Yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseksi *Köyhyysdentorjuntafoorumissa* painotetaan sosiaaliseen suoje-
luun liittyvien palvelujen vahvistamista ja niiden tarjonnan lisäämistä muun muassa monipuolistamalla

käytettyjä välineitä ja lisäämällä toimijoita. Erityisten riskiryhmien olosuhteisiin kehoitetaan puututtavan varhemmin ja mutkistuvia sosioekonomisia ongelmia ennaltaehkäisten. Maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämiseksi suositellaan laadittavaksi uudet toimintasuunnitelmat sekä sovittamaan yhteen sosiaali- ja siirtolaispolitiikka. Myös työllisyys- ja sosiaalialan ohjelmien yhteyksiä tulee lippulaivahankkeen mukaan tiivistää. Suosituksena esitetään kehitettävän ja lisättävän ns. asianosais- tai kokemusasiantuntijuuden hyödyntämistä politiikka- ja palvelujärjestelmien suunnittelu-, toteutus- ja arviointityöskentelyssä.

Osallistavan kasvun-prioriteetin lippulaivahankkeissa peräänkuulutetaan ”innovatiivisia koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia vähäosaisille yhteisöille”, epäselväksi kuitenkin jää keistä vähäosaisina yhteisöinä on kyse, ja millaisia innovatiivisia koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia tarkoitetaan. *Uuden osaamisen ja työllisyyden*-ohjelmassa (2010) painotetaan, etteivät perinteiset toimintamallit, joissa mitataan osaamista pelkästään virallisten pätevyyskysymysten kautta, ole riittäviä (mt, 11). Lippulaivahankkeessa nostetaan edellä käsitellyn *Nuoret liikkeellä*-lippulaivahankkeen tavoin esiin tarve kehittää joustavampia oppimispolkuja, joiden avulla voidaan helpottaa siirtymisiä työskentely- ja opiskeluvaiheiden välillä, esimerkiksi jakamalla opiskeluohjelmat moduuleiksi. Näiden joustavampien oppimispolkujen kautta on lippulaivahankkeen mukaan saatava hyväksyttyä myös epävirallinen ja vapaamuotoinen oppiminen, ja jäsenmaita kehoitetaan kehittämään ja ottamaan käyttöön olemassa olevan osaamisen, epävirallisenkin ammattitaidon ja -pätevyyden tunnistamista, dokumentointia ja tunnustamista edistäviä käytäntöjä. (mt, 5-6.) Suositusten mukaan koulutusjärjestelmiä tulee muokata kaikilla tasoilla ja kaikissa ikäryhmissä avoimemmiksi. Erikseen mainitaan varhaiskasvatukseen investoiminen sekä kohtuuhintaisten päivähoito- ja hoivapalvelujen lisääminen sosiaalista syrjäytymistä torjuvina ja ns. ylisukupolvista köyhyyttä ehkäisevinä toimenpiteinä.

6 Eurooppalaiset vammaispoliittiset suositukset

Vammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden työllisyyden edistäminen ei sanottavammin nouse esiin Euroopan komission suosituksessa työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisesta osallisuudesta (2008), eikä myöskään Eurooppa 2020-kasvustrategiassa (2010). Eurooppa 2020-kasvustrategian prioriteetteja edustavissa lippulaivahankkeissakin vammaisten henkilöiden työllisyyden edistämiseksi esitetään lähinnä työmarkkinoilla esiintyvän syrjinnän torjumiseen ja poistamiseen liittyviä suosituksia. Vammaispolitiikkaa ohjataan osin omina politiikkaohjelminaan, mistä syystä katsoimme tarpeelliseksi sisällyttää aineistoomme myös eurooppalaista vammaispolitiikkaa linjaavia asiakirjoja.

Vammaisten työllisyyden ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseen liittyen olemme selvityksessä tarkastelleet seuraavia vammaispoliittisia asiakirjoja: YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (2006), Euroopan vammaisstrategia 2010–2020 (2010), Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma 2006–2015 (2006) sekä edellisen toimeenpanoon Suomessa liittyen myös Suomen vammaispoliittinen ohjelma, VAMPO 2010–2015 (2010). Käymme seuraavaksi läpi niiden keskeiset toimintalinjat ja toiminta-alueet. Etenemme sitten tarkastelemaan *osallistavan työllisyyspolitiikan* vammaispoliittisia elementtejä.

Euroopan vammaisstrategian (2010) mukaan vammaisten oikeuksia koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus on ensimmäinen oikeudellisesti sitova kansainvälinen ihmisoikeusväline, jossa EU ja sen jäsenvaltiot ovat sopimuspuolina. Sopimusvaltioiden edellytetään yleissopimuksen nojalla suojelevan ja takaavan vammaisille kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet. (mt, 3.) YK:n vammaisyleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan toukokuussa 2008, kun 20 jäsenvaltiota oli saanut päätökseen kansalliset ratifiointitoimet. Kansallinen ratifiointiprosessi Suomessa on vielä kesken, vaikka se on ollut kirjattuna kahteen hallitusohjelmaan ja Suomen vammaispoliittiseen ohjelmaan vuosille 2010–2015. Muista EU-maista ratifiointiprosessi on ollut kesken Suomen lisäksi vain Alankomaissa ja Irlannissa.

Suomi allekirjoitti YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen valinnaisen pöytäkirjan kuitenkin jo maaliskuussa 2007. Loppuvuodesta 2014 ulkoministeriö sai valmiiksi hallituksen esityksen ja asia eteni eduskuntaan. Ratifiointi edellyttää Suomessa lainsäädäntömuutoksia useilla eri hallinnonaloilla, minkä lisäksi on perustettava kansallista toimeenpanoa valvova itsenäinen valvontamekanismi. Viitatesamme YK:n vammaisyleissopimukseen käytämme lähteenä Suomen YK-liiton vuonna 2012 uudistamaa suomenkielistä julkaisua, joka löytyy YK-liiton verkkosivuilta.

Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (STM, 2006) tärkeimpänä tavoitteena on tukea jäsenmaita toimeenpanemaan strategioita, joilla saadaan aikaan vammaisten henkilöiden täysi osallistuminen yhteiskunnassa sekä lopulta vammaisnäkökulman valtavirtaistaminen jäsenvaltioiden kaikkien alojen politiikkaan (mt, 4). Valtavirtaistamiseen liittyy vammaisten henkilöiden palveluiden sisällyttäminen muiden kansalaisten palvelutarjontaan ja tavoitteena on siirtyä aina kuin mahdollista eriyttämistä tukevasta politiikasta valtavirtaan integroitumiseen, joskaan valtavirtaistaminen ei sulje pois vammaisia koskevaa erityispolitiikkaa silloin kun se on vammaisten henkilöiden edun mukaista. (mt, 69.) Valtavirtaistaminen onkin vammaispoliittisia asiakirjoja läpileikkaava vahva periaate, joka asettaa siten kysymyksiä koko *osallistavan työllisyyspolitiikan* oikeutukselle. Kun vammaispolitiikan tulee toteutua yhteiskuntapolitiikan kaikilla lohkoilla, siis myös työllisyyspolitiikassa, ja kun vammaispoliittisena tavoitteena kaikilla tasoilla on tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, on näiden periaatteiden mukaisesti pyrittävä eroon ihmisryhmiä irti toisistaan eriyttävistä politiikoista ja käytännöistä, jollaisista *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntauskin on esimerkiksi, sen kohdentuessa tiettyihin erityisryhmiin, eikä yhtäläisesti meihin kaikkiin.

Suomen vammaispoliittinen ohjelma (VAMPO) valmistui vuonna 2010, ja se linjaa niitä vammaispoliittisia toimenpiteitä, joilla YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisia toimia Suomessa toteutetaan. VAMPO:n tavoitteena on turvata vammaisten henkilöiden oikeudenmukainen yhteiskunnallinen asema myös käytännössä; perusoikeuksien ja -vapauksien tulee koskea kaikkia ihmisiä. Ohjelmassa on mainittu muun muassa kansalaisoikeuksiin, äänestämiseen, työntekoon ja koulunkäyntiin liittyviä esimerkkejä toimenpiteistä, joiden tavoitteena on näiden oikeuksien ja mahdollisuuksien - sekä VAMPO:n mukaan myös velvollisuuksien varmistaminen. (mt, 22; 158.)

Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma (STM, 2006) on laaja-alainen ja kattaa kaikki vammaisten ihmisten elämän keskeiset osa-alueet. Näitä osa-alueita käsittelemään on laadittu 15 toimintalinjaa, joissa määritellään niiden päätavoitteet ja jäsenvaltioiden tehtäväksi osoitetut erityistoimet. (mt, 5.) Toimintalinjat kattavat oikeudet poliittiseen ja julkiseen elämään sekä kulttuurielämään osallistumisesta tasa-arvoiseen ja saavutettavaan tiedonsaantiin ja viestintään, mahdollisuuden yhdenvertaiseen koulutukseen, työllistymiseen ja ammatinvalinnanohjaukseen, esteettömään ympäristöön, liikkumiseen ja asumiseen, terveydenhuoltoon ja kuntoutukseen. Myös oikeudet sosiaaliseen suojeluun ja oikeusturvaan sekä suojelu hyväksikäytöltä ja väkivallalta muodostavat omat toimintalinjansa. (mp.) Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman mukaan osallistumisessa ja aktiivisessa kansalaisuudessa on kyse mahdollisuuksien lisäksi oikeuksista, keinoista sekä tilaisuuksista, ja näiden lisäksi myös tuesta päätöksentekoon osallistumiselle ja vaikuttamiselle sekä toiminnalle paremman yhteiskunnan puolesta. (mt, 66.)

Euroopan vammaisstrategiassa (2010) vammaisten täysipainoisen osallistumisen talous- ja yhteiskuntaelämään todetaan olevan olennaisen tärkeää, jotta Eurooppa 2020-strategia onnistuisi luomaan älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua (mt, 4). Euroopan vammaisstrategia (2010) eroaa kuitenkin muista tarkastelemistamme vammaispoliittisista suosituksista selkeästi siinä, ettei vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia nosteta strategiassa esiin yhtä vahvasti kuin muissa em. politiikkasuosituksissa. Euroopan vammaisstrategiassa vammaisten henkilöiden oikeuksiin viitattaessa perus- ja ihmisoikeudet redusoituvat esimerkiksi ”oikeudeksi toimenpiteisiin”, kuten seuraava lainaus osoittaa: ”Unioni tunnustaa vammaisten oikeuden päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan sekä osallistumistaan yhteiskuntaelämään, ja kunnioittaa tätä oikeutta” (mt, 3).

Euroopan vammaisstrategian toiminta-alueet ovat: esteettömyys ja saavutettavuus, osallistuminen, yhdenvertaisuus, työllisyys, koulutus, sosiaaliturva, terveydenhuolto ja ulkoiset toimet. Kunkin toiminta-alueen osalta strategiassa todetaan määriteltävän keskeiset toimet sekä nostettavan esiin toiminta-alueiden päälinnimäiset, EU-tason tavoitteet. Heti strategian ensimmäisen, esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan toiminta-alueen EU-tason päätavoite tullaan kuitenkin muotoilleeksi keskeisellä tavalla vaillinaiseksi. Kun esteettömyys ja saavutettavuus ensin määritellään vammaisstrategiassa siten, että vammaisilla henkilöillä on muiden kanssa yhdenvertainen pääsy fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin sekä muihin järjestelyihin ja palveluihin (mt, 4-5) on EU-tason päätavoitteeksi strategiassa kuitenkin kirjattu vain ”tavaroiden, palvelujen (julkiset palvelut mukaan luettuina) ja apuvälineiden saavutettavuuden varmistaminen vammaisten kannalta” (mp). EU-tason päätavoitteesta on siis yllättäen pudotettu pois kenties olennaisin – yhdenvertainen pääsy fyysiseen ympäristöön.

Euroopan vammaisstrategian (2010) työllisyyttä koskevan toiminta-alueen yhteydessä ei ole mainintaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisesta oikeudesta työhön, joka muissa tarkastelluissa vammaispoliittisissa linjauksissa on suositusten perusta ja lähtökohta. Strategiassa esitelty EU-tason päälinnimäinen tavoite vammaisten työllistymiseen liittyen on muotoilultaan hyvin löysä: ”Annetaan huomattavasti useammille vammaisille mahdollisuus ansaita elantonsa avoimilla työmarkkinoilla” (mt, 8). Tavoitteen muotoilu poikkeaa selvästi verrattuna YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimukseen 2006, Euroopan neuvoston vammaispoliittiseen toimintaohjelmaan 2006 sekä Suomen vammaispoliittiseen ohjelmaan 2010. Kun edellä mainituissa puhutaan vammaisten työllisyyteen liittyen esimerkiksi työoikeuden varmistamisesta, on Euroopan vammaisstrategiassa puhe *ansaintamahdollisuudesta*, joka (mahdollisesti) *annetaan*. Työpaikkojen

luomiseen liittyen, ei Euroopan vammaisstrategiassa käydä keskustelua, ei anneta ehdotuksia, eikä esitetä ainoatakaan suositusta.

Sen lisäksi, että Euroopan vammaisstrategia (2010) nostaa vammaisten henkilöiden oikeuksia muihin tarkasteltuihin vammaispoliittisiin asiakirjoihin verrattuna vähäisemmin esiin, jäävät strategiassa esitellyt toiminta- ja toimenpide-ehdotukset melko epätäsmällisesti muotoiluiksi sekä niin yleiselle tasolle, ettei vammaisstrategia artikuloidu muihin vammaispoliittisiin suosituksiin nähden tasavahvaksi asiakirjaksi. Sen ei voi sanoa synnyttävän jäsenmaille juurikaan paineita muuttaa toimintatapojaan vammaisten työllisyyden edistämiseksi, jolloin sen vaikutukset politiikkatoimiin jäänevät vähäisiksi.

Osallistava työllisyyspolitiikka vammaispolitiikassa

Tämän selvityksen kannalta keskeisimpiä ovat vammaispoliittiset linjaukset koskien vammaisten henkilöiden työllistymistä ja yhteiskuntaan *työn* kautta osallistumista (ACTING). Sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjunnan tavoitteita koskien olennaisia ovat myös sosiaalisen suojelun järjestelmän kehittämiseksi esitetyt toimenpiteet liittyen sosiaaliturvaan ja palveluihin, sosiaaliavustuksiin ja sosiaaliseen tukeen (HAVING). Jäsenmaille politiikkasuosituksina annettuja toiminta- ja menettelyohjeita esimerkiksi vammaisten henkilöiden itsenäiseen asumiseen, liikkumiseen ja terveyteen liittyen emme käy selvityksessä läpi, vaikka ymmärrämme niiden kuuluvan erottamattomasti osallisuuden HAVING -ulottuvuudelle.

Yhteiskunnallista, sosiaalista osallisuutta lisäävinä (BELONGING) tarkastelemme linjauksia liittyen palveluiden yhdenvertaisuuteen ja valtavirtaistamiseen sekä palvelujärjestelmän kehittämiseen esteettömäksi ja saavutettavaksi. Myös toimintasuositukset liittyen vammaisten henkilöiden yhdenvertaiseen koulutukseen ovat mukana tarkastelussa sekä yleisempänä kokonaisuutena suositukset, jotka tähtäävät tietoisuuden lisäämiseen vammaisiin ja vammaisuuteen liittyvien asenteiden muuttamiseksi. Vammaisten henkilöiden poliittiseen, julkiseen ja kulttuurielämään osallistumiseen sekä esteettömään ympäristöön liittyvät toimenpidesuositukset on jätetty tarkemmasta analyysistä pois, vaikka täysivaltainen yhteiskunnallinen osallisuus, jäsenyys yhteiskunnassa edellyttävätkin ennen kaikkea näiden oikeuksien toteutumista.

Seuraavassa kuviossa on tiivistetty eurooppalaista vammaispolitiikkaa ohjaavista politiikkasuosituksista ne linjaukset ja toimenpide-ehdotukset, jotka olemme tulkinneet liittyviksi vammaisten henkilöiden köyhyyden torjuntaan ja taloudellisen osallisuuden lisäämiseen, työmarkkinoille osallistumisen tukemiseen sekä syrjäytymisen torjuntaan ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseen. Toimenpiteet on jaoteltu ns. osallisuuden HAB -ulottuvuuksille niiden ensisijaisen vaikutustavoitteen mukaisesti. Käymme suosituksia ja toimenpiteitä tarkemmin läpi HAB-jaottelua noudattaen kuvion jälkeen.

HAVING: Köyhyyden torjuminen ja taloudellisen osallisuuden lisääminen	ACTING: Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen	BELONGING: Syrjäytymisen torjuminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen
<ul style="list-style-type: none"> • Oikeuden riittävään elintasoon tunnustaminen ja ihmisarvoisten elinolojen edistäminen • Oikeuden sosiaaliturvaan varmistaminen sekä tehokas sosiaaliturvaetuksista tiedottaminen • Valtion takaama tuki vammaisuudesta aiheutuviin kuluihin • Erityisesti vammaisten naisten, tyttöjen ja vanhusten pääsyn sosiaaliturva- ja köyhyydenvähentämishojelmien piiriin varmistaminen • Yhdenvertaisen pääsyn julkisten asunto-ohjelmien sekä eläke-etuuksien ja -ohjelmien piiriin varmistaminen • Työllistymiseen ja taloudellisista tuista riippumattomuuteen tukevan politiikan edistäminen • Sosiaalisen suojelun toimenpiteiden ja aktiivisen työllistämispoliitiikan tasapainottaminen • Vammaisuuksiin liittyvien kannustinloukkujen kulttuurista eroon pyrkiminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Työnteko-oikeuden toteutumisen turvaaminen ja vammaisten henkilöiden työllisyysasioiden valtavirtaistaminen yleiseen työllisyyspolitiikkaan • Suojelu pakkotyöltä ja muulta pakolliselta työltä • Lainsäädäntötoimien ja hallinnonalojen vastuun lisääminen • Siirtyminen toimintarajoitteiden arvioinnista kykyjen arviointiin • Syrjinnän kieltäminen kaikissa palvelussuhteen muotoja koskevilla asioissa ja syrjinnänvastaisten toimenpiteiden ja positiivisten erityistoimien yhdistäminen • Työnantajien kannustaminen soveltamaan palvelukseenottamiskäytäntöjä, jotka takaavat vammaisille henkilöille työnsaantiin todelliset mahdollisuudet • Oikeudenmukaisten ja suotuisten työolosuhteiden takaaminen, turvalliset ja terveelliset työolot • Neuvontaohjelmien ja -palveluiden, työhönsijoittamispalveluiden sekä ammatillisen ja jatkokoulutuksen saatavuuden varmistaminen • Vammaisten henkilöiden työllistäminen julkisella sektorilla sekä työllisyyden edistäminen yksityissektorilla esim. tasa-arvoistavien toimintaohjelmien ja kannustimien • Työpaikoilla tehtävien kohtuullisten mukautusten varmistaminen • Ammatillisen kuntoutuksen, työn säilymisen ja työhönpaluuohjelmien edistäminen • Uravalinnoissa tukeminen ja sellaiset rakenteet sekä tuen muodot, jotka takaavat todellisen valinnanmahdollisuuden • Avustaminen työn löytämisessä, saamisessa ja säilyttämisessä sekä työhön palaamisessa • Itsenäisen elinkeinonharjoittamisen, yrittäjyyden, osuuskuntien kehittämisen ja oman yritystoiminnan aloittamisen mahdollistaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien takaaminen ja suojele vammaisille henkilöille • Valtavirtaistaminen: siirtyminen eriyttämistä tukevasta politiikasta valtavirtaan integroitumiseen, erityispolitiikan toteuttaminen silloin kun se on vammaisten henkilöiden edun mukaista • Palveluiden saaminen yhdenvertaisesti perustuen yksilölliseen, perusteelliseen ja monitieteiseen arviointiin sekä määräraikasarviointeihin • Asianmukaisten ja kohtuullisten hintaisten palvelujen, laitteiden ja avun saatavuuden varmistaminen • Kaksin- ja moninkertaiseen syrjintään puuttuminen ja vammaisten erityisryhmien tarpeiden huomioiminen • Vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen tunnustaminen • Ns. osallistavan koulutusjärjestelmän varmistaminen kaikilla tasoilla • Vammaisten henkilöiden syrjintää koulutukseen pääsyssä ehkäisevän lainsäädännön, politiikan ja suunnittelun edistäminen • Kohtuulliset mukautukset koulutusjärjestelmässä, myös välineistössä ja oppimateriaalien ja opetuksen saavutettavuuden sekä opiskelu- ja koulutuspaikkojen esteettömyyden varmistaminen • Henkilökohtaisten koulutussuunnitelmien toimeenpanon valvominen • Koulutustarjonnan työllistymiseen tähtäävän lähestymistavan kehittäminen • Mahdollisuuksien varmistaminen epäviralliseen oppimiseen • Myönteisten asenteiden vahvistaminen mm. median välityksellä sekä yleisen tietoisuuden lisääminen vammaisuudesta ja vammaisista henkilöistä yhteiskunnassa • Vammaisten henkilöiden oma osallistuminen mediatoimintaan • Tiedotuskampanjat koskien vammaisten henkilöiden oikeuksia ja niiden huomioon ottamista

Kuvio 13. Eurooppalainen vammaispolitiikka ja osallistava työllisyyspolitiikka

Taloudellisen osallisuuden lisääminen

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 28. artikla koskee riittävää elintasoa ja sosiaaliturvaa. Yleissopimuksessa todetaan, että sopimusosapuolet (EU ja jäsenvaltiot) tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden riittävään omaan ja perheidensä elintasoon, kuten riittävään ravintoon, vaate-tukseen ja asumiseen, sekä elinolojen jatkuvaan paranemiseen, ja toteuttavat asianmukaiset toimet tämän oikeuden toteutumisen turvaamiseksi ja edistämiseksi ilman syrjintää vammaisuuden perusteella (YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus 2012, 61). Tällaista ohjeistusta *riittäväksi katsot-tuun elintasoon* liittyen saa turhaan etsiä muista analysoimistamme työllisyys- ja osallisuuspoliittisista suosituksista, eikä se missään niistä nouse vastaavalla tavalla koskemaan muita ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä. Myös edellä mainittu *oikeus elinolojen jatkuvaan paranemiseen* esiintyy vain tässä YK:n vammaisyleissopimuksessa, vaikka sen tulisi koskea yhtäläisesti kaikkia ns. vaikeassa tai haavoittu-vassa yhteiskunnallisessa asemassa olevia ryhmiä.

YK:n vammaisyleissopimuksessa korostetaan, että erityisesti vammaisten naisten, tyttöjen ja vanhusten pääsy sosiaaliturva- ja köyhyydenvähentämishojelmien piiriin on varmistettava. Sopimusosapuolten (EU ja jäsenvaltiot) on varmistettava myös vammaisten henkilöiden yhdenvertainen pääsy julkisten asuntoohjel-mien sekä eläke-etuuksien ja -ohjelmien piiriin. Köyhyydessä eläville vammaisille henkilöille ja heidän perheilleen tulee varmistaa valtion tuki vammaisuudesta aiheutuviin kuluihin, jotka liittyvät muun muassa riittävään koulutukseen, neuvontaan, rahalliseen tukeen ja vuorohoitoon. (YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus 2012, 62–63.)

Euroopan neuvoston vammaispoliittisessa toimintaohjelmassa (STM, 2006) sosiaaliseen suojeluun todetaan kuuluvan sosiaaliturva, sosiaaliavustukset ja -tuki sekä sosiaalipalvelut (mt, 55). Edellä mainittujen tuki-toimien todetaan olevan elintärkeitä niistä riippuvaisille ihmisille, koska niillä parannetaan heidän elämän-laatuaan. Sosiaaliseen suojeluun liittyvien *tukitoimien elintärkeyttä* ei painoteta muissa analysoimissamme eurooppalaisissa työllisyys- ja osallisuuspoliittisissa suosituksissa, eikä muiden ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien kohdalla.

Työn puuttuessa sosiaaliturva ja sen sisältämät etuudet ja palvelut nostetaan Euroopan neuvoston vammaispoliittisessa toimintaohjelmassa (STM, 2006) ratkaisevaan asemaan vammaisten eriasteista köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjuttaessa. Vammaisten henkilöiden yhdenvertainen pääsy sosiaaliseen suoje-luun kuuluvien palveluiden, julkisten asuntoohjelmien sekä eläke-etuuksien ja -ohjelmien piiriin tulee suositusten mukaan varmistaa. Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman tavoitteena on kui-tenkin edistää politiikkaa, joka tukee mahdollisuuksien mukaan siirtymistä taloudellisista avustuksista riip-puvuudesta työllistymiseen ja riippumattomuuteen (mt, 56). Aktivointipoliitiikkaan jo selkeästi liittyvä painotus löytyy toimintaohjelman suosituksesta, jonka mukaan sosiaaliseen suojeluun liittyvänä erityistoi-mena jäsenvaltioiden tulee varmistaa sosiaalisen suojelun toimenpiteiden ja aktiivisen työllistämispoliitiikan johdonmukainen tasapainottaminen, jolla estetään passiivinen tukiriippuvuus (mp). Euroopan vammaisstra-tegiassa (2010) aktivointipoliittinen painotus on vielä edellistäkin vahvempi, ja muotoilu jopa vammaisia syyllistävä, kun vammaisten henkilöiden työllisyyteen liittyen strategiassa todetaan EU:n ja jäsenvaltioiden toimin ”pyrittävän eroon sellaisesta vammaisetuksien ja niihin liittyvien loukkujen kulttuurista, joka saa vammaiset jäämään työmarkkinoiden ulkopuolelle” (mt, 7).

Euroopan vammaisstrategian (2010) sosiaaliturvaa koskevan toiminta-alueen EU-tason päätavoitteeksi määritellään yleisesti vammaisten ihmisarvoisten elinolojen edistäminen (mt, 9). Strategian toimenpi-desuosituksissa viitataan YK:n vammaisyleissopimuksessa (2012) jo mainittuihin toimenpiteisiin sekä todetaan komission kiinnittävän sosiaalisen suojelun näkökohtiin huomiota Eurooppa 2020-kasvustrategian *Euroopan köyhyydentorjuntafoorumi*-lippulaivahankkeessa. Komission todetaan aikovan muun muassa arvioida sosiaaliturvajärjestelmien ja ESR:n kautta annettavan tuen riittävyyttä ja kestävyyttä. (mt, 8.)

Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen työtä ja työllistymistä koskevan 27. artiklan mukaan sopimusosapuolet (EU ja jäsenvaltiot) tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa, mihin sisältyvät muun muassa oikeus mahdollisuuteen ansaita oma elanto vapaasti valitsemallaan tai työmarkkinoilla hyväksytyllä työllä sekä oikeus työympäristöön, joka on avoin, osallistava ja vammaisten henkilöiden saavutettavissa (mt, 58). Myös Suomen vammaispoliittisessa ohjelmassa (STM, 2006, 89) oikeuden työhön todetaan olevan perusoikeus. VAMPO:n mukaan vammaisten henkilöiden sosioekonomisen aseman parantamiseksi ja köyhyyden torjumiseksi työnteko asettuu ensisijaiseksi keinoksi (mt, 18). Euroopan neuvoston vammaispoliittisessa toimintaohjelmassa (2006) korostetaan, että työllistyminen on kaikkien työikäisten kansalaisten yhteiskunnallisen osallisuuden ja taloudellisen riippumattomuuden edellytys (mt, 45). Euroopan vammaisstrategiakin (2010) painottaa, että laadukkaat työpaikat varmistavat taloudellisen riippumattomuuden, edistävät henkilökohtaista kasvua ja tarjoavat parhaan suojan köyhyyttä vastaan (mt, 7). Jälleen on huomionarvoista, ettei tällaista painotusta työstä perusoikeutena, yhteiskunnallista osallisuutta, autonomiaa ja henkilökohtaista kasvua merkittävästi lisäävänä tekijänä löydy muista analysoimistamme eurooppalaisista työllisyys- ja osallisuuspoliittisista suosituksista, eikä muiden ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa oleviin ryhmiin liittyen.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (STM, 2012) mukaan sopimusosapuolet (EU ja jäsenvaltiot) turvaavat vammaisten henkilöiden työnteko-oikeuden toteutumisen ja edistävät sitä, myös niiden osalta, jotka vammautuvat palvelussuhteen aikana, toteuttamalla myös lainsäädännön avulla asianmukaisia toimia, joiden tarkoituksena on (mt, 58–61):

- kieltää syrjintä vammaisuuden perusteella kaikissa palvelussuhteen muotoja koskevissa asioissa, kuten palvelukseen ottamisen ja palvelussuhteen ehtoja, palvelussuhteen jatkumista, uralla etenemistä sekä turvallisia ja terveellisiä työoloja koskevissa asioissa
- suojella vammaisten henkilöiden oikeuksia oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työoloihin yhdenvertaisesti muiden kanssa, mukaan lukien yhdenvertaiset mahdollisuudet ja sama palkka samanarvoisesta työstä, turvalliset ja terveelliset työolot, mukaan luettuna suojelu häirinnältä, sekä epäkohtiin puuttuminen
- varmistaa, että vammaiset henkilöt pystyvät käyttämään oikeuttaan ammatityhdistystoimintaan yhdenvertaisesti muiden kanssa
- mahdollistaa vammaisille henkilöille yleisten teknisten ja ammatinvalintaan liittyvien neuvontaohjelmien, työhönsijoittamispalvelujen sekä ammatillisen koulutuksen ja jatkokoulutuksen tehokas saatavuus
- edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmarkkinoilla sekä heidän avustamistaan työn löytämisessä, saamisessa ja säilyttämisessä sekä työhön palaamisessa
- edistää mahdollisuuksia itsenäiseen elinkeinonharjoittamiseen, yrittäjyyteen, osuuskuntien kehittämiseen ja oman yritystoiminnan aloittamiseen
- työllistää vammaisia henkilöitä julkisella sektorilla
- edistää vammaisten henkilöiden työllisyyttä yksityisellä sektorilla asianmukaisilla menettelytavoilla ja toimilla, joihin voi sisältyä tasa-arvoistavia toimintaohjelmia, kannustimia ja muita toimia
- varmistaa, että vammaisia henkilöitä varten tehdään työpaikoilla kohtuulliset mukautukset
- edistää vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla
- edistää vammaisten henkilöiden ammatillisen kuntoutuksen, työn säilyttämisen ja työhönpaluun ohjelmia
- varmistaa, ettei vammaisia henkilöitä pidetä orjuudessa tai orjuuden kaltaisessa pakkotyössä ja että heitä suojellaan yhdenvertaisesti muiden kanssa pakkotyöltä ja muulta pakolliselta työltä.

Viimeiseen, pakkotyön kieltoon liittyen, YK:n vammaisyleissopimuksessa (STM, 2012) viitataan kansainvälisen työjärjestön ILO:n pakollista työtä koskevaan yleissopimukseen vuodelta 1930. Pakkotyöllä tarkoitetaan ILO:n määritelmän mukaan kaikenlaista työtä tai palvelusta, joka jonkin rangaistuksen uhalla vaadi-

taan joltakin henkilöltä, ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut (International Labour Organization: C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29). Rangaistus voi siis tarkoittaa esimerkiksi joidenkin oikeuksien, kuten sosiaaliturvaetuksien menettämistä, tai pelkästään niiden menettämisen uhkaa. Tässä on todettava, että Suomessa vammaisten sekä pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tukevissa toimissa ja palveluissa on noussut esiin tilanteita, joissa ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia velvoitetaan tekemään tuottavaa työtä, esimerkiksi alihankintatyönä, josta ei makseta työntekijälle palkkaa, mutta josta jollekin toiselle taholle syntyy taloudellista hyötyä. Erityisesti vammaisten henkilöiden avotyötoiminnassa sekä myös pitkäaikaistyöttömien kuntouttavassa työtoiminnassa on ILO:n pakollista työtä koskevaa yleissopimusta tarkoin lukien pakkotyön piirteitä, eikä toimintaa kaikissa tapauksissa siten voida pitää eettisesti kestäväenä.

Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (STM, 2006) vammaisten henkilöiden työllistymistä, ammatinvalinnanohjausta ja ammattikoulutusta koskevan viidennen toimintalinjan tavoitteina mainitaan yleisesti pohjan luominen vammaisten henkilöiden laajemmalle osallistumiselle työelämään, uravalinnoissa tukeminen sekä sellaiset rakenteet ja tuen muodot, jotka takaavat todellisen valinnanmahdollisuuden. Kaikki toimintaohjelman toimenpiteet koskevat sekä julkisen että yksityissektorin työnantajia. (mt, 45.) Lähtökohtana on edistää vammaisten henkilöiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille yhdistelemällä syrjinnänvastaisia toimenpiteitä ja positiivisia erityistoimia, joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden yhtäläiset mahdollisuudet. Vammaisten henkilöiden työllistymiseksi tulee esimerkiksi kannustaa työnantajia soveltamaan palvelukseenottamiskäytäntöjä, (kuten työpaikkailmoitukset, haastattelut, arvioinnit ja valintakriteerit) jotka takaavat, että myös vammaisilla henkilöillä on työnsaantiin todelliset mahdollisuudet. Syrjinnältä suojelu tulee varmistaa jäsenmaissa kaikissa työhönoton ja työsuhteen vaiheissa, myös työntekijöiden valinnassa ja palkkaamisessa sekä kaikissa urakehitykseen liittyvissä toimissa. (mt, 46.)

Jäsenmaiden tulee Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (STM, 2006) mukaan edistää vammaisten työllistymistä myös työpaikan ja työolosuhteiden kohtuullisin muutoksin, joiden avulla mukautetaan vammaisten henkilöiden erityistarpeisiin esimerkiksi mahdollistamalla etätyö, osa-aikatyö ja kotona työskentely. Johdon, esimiesten ja henkilökunnan tietoisuutta vammaisuuteen liittyvistä asioista tulee jäsenmaissa parantaa koulutuksen avulla. (mt, 46.) Suomen vammaispoliittinen ohjelma (VAMPO, STM 2010) kehottaa pohtimaan vakavasti, tarvittaisiinko asennetyön tukemiseksi esimerkiksi vahvempia positiivisen erityiskohtelun kriteerejä, jotka voisivat ohjata kaikilla hallinnonaloilla työnantajan roolin kehittämistä rekrytoinneissa (VAMPO, 127). Ensi askeleena hallinnonaloille on tarjolla mahdollisuus esimerkiksi rekrytoida vammaisia korkeakoulu- ja muun asteen harjoittelijoina kesätöihin, vuorotteluvapaaketjun töihin jne. Ministeriöt voivat tässä toimia hallinnonalansa esimerkkiä luovina työnantajina. (mp.)

Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (2006) mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että vammaiset henkilöt saavat korkeimpaan mahdolliseen pätevyystasoon liittyvää ammatinvalinnanohjausta, ammatillista koulutusta ja työllisyyspalveluja. Vammaisten henkilöiden tulee päästä objektiiviseen ja yksilölliseen arviointiin, jossa kartoitetaan mahdollisia ammatteja, siirrytään toimintarajoitteiden arvioinnista kykyjen arviointiin ja niiden punnitsemiseen suhteessa eri työpaikkojen pätevyysvaatimuksiin. Yksilöllisessä arvioinnissa tulee luoda pohja ammatilliselle koulutusohjelmalle sekä auttaa vammaisia henkilöitä löytämään sopivaa työtä tai työllistymään uudelleen. (mt, 45–46.) Jäsenmaiden tulee myös varmistaa, että yleiset yrittäjyysohjelmat ovat vammaisten henkilöiden saavutettavissa ja heitä tukevia.

Lainsäädäntötoimien ja hallinnonalojen vastuun lisäämisen kaltaisilla toimilla voidaan toimintaohjelman mukaan esimerkiksi edistää työkyvyttömiksi joutuneiden työntekijöiden pysyminen työmarkkinoilla (Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma 2006, 47). Erityistoimena jäsenvaltioiden tulee valtavirtaistaa vammaisten henkilöiden työllisyysasiat yleiseen työllisyyspolitiikkaan sekä varmistaa vammaisten naisten tarpeiden huomioon ottaminen suunniteltaessa naisten yhtäläisiin mahdollisuuksiin työelämässä, myös lastenhoitoon, liittyviä ohjelmia ja poliittisia linjauksia. Jäsenmaiden tulee vammaispoliittisen

toimintaohjelman mukaan myös varmistaa, että erityisesti vammaiset nuoret voivat hyötyä taitojaan kasvattavasta työharjoittelusta sekä työelämän käytäntöjä koskevasta tiedosta. (mt, 46–47.)

Työmarkkinoiden toimintaan liittyen suosituksissa painotetaan siis työnteko-oikeuden turvaamista ja vammaisten henkilöiden työllisyysasioiden valtavirtaistamista yleiseen työllisyyspolitiikkaan. Korostettuina annetaan myös ohjeistukset syrjinnän sekä pakkotyön ja muun pakollisen työn kieltämisestä työmarkkinoilla. Työnantajia tulee suositusten mukaan kannustaa soveltamaan rekrytointikäytäntöjä, jotka takaavat vammaisille henkilöille todelliset mahdollisuudet työnsaantiin. Työympäristöissä ohjeistetaan toteuttamaan kohtuulliset mukautukset suotuisten, turvallisten työolosuhteiden järjestämiseksi. Vammaisia henkilöitä suositellaan työllistettävän julkisella sektorilla ja heidän työllisyytään yksityissektorilla tulee edistää esim. tasa-arvoistavin toimintaohjelmin ja kannustimin. Itsenäinen elinkeinonharjoittaminen, yrittäjäyys, osuuskuntien kehittäminen ja oman yritystoiminnan aloittaminen tulee tehdä mahdollisiksi myös vammaisille henkilöille.

Palvelujärjestelmän toimintaan liittyen tulee varmistaa korkeimpaan mahdolliseen pätevyystasoon liittyvien ammatinvalinta- ja uraohjauksen, ammatillista koulutusta koskevien sekä työllisyyspalvelujen, neuvontaohjelmien ja -palveluiden, työhönsijoittamispalveluiden sekä jatkokoulutuksen saatavuus vammaisille henkilöille. Suositusten mukaan tulee varmistaa sellaiset rakenteet sekä tuen muodot, jotka takaavat todellisen valinnanmahdollisuuden sekä pääsyn objektiiviseen ja yksilölliseen arviointiin, jossa kartoitetaan mahdollisia ammatteja, siirytään toimintarajoitteiden arvioinnista kykyjen arviointiin ja niiden punnitsemiseen suhteessa eri työpaikkojen pätevyysvaatimuksiin.

Yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen

Vammaisten yhteiskunnallista, sosiaalista osallisuutta ja täysivaltaista osallistumista edistettäessä keskeinen merkitys on vammaispolitiikan valtavirtaistamisella jäsenmaiden kaikkien alojen politiikkaan. Yksiselitteisenä suosituksena on siirtyminen eriyttämistä tukevasta politiikasta valtavirtaan integroitumiseen. Vammaisten henkilöiden sosiaalisen suojelun palvelut tulee sisällyttää muiden kansalaisten palvelutarjontaan ja heidän tulee voida osallistua palveluihin yhdenvertaisesti muiden kanssa. Sen lisäksi, että erityisesti sosiaalisuuteen suojeluun liittyviä palveluita on saatava yhdenvertaisesti, tulee jäsenvaltioiden Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (2006) mukaan varmistaa, että sosiaalipalvelujen myöntäminen ja niihin liittyvä tuki perustuvat henkilön tarpeiden yksilölliseen, perusteelliseen ja monitieteiseen arviointiin sekä tarpeen määräaikaisarviointeihin. Kaikista niistä sosiaaliturvaetuksista, joihin vammaisilla henkilöillä voi olla oikeus, tulee jäsenmaissa tehokkaasti tiedottaa. (mt, 56.)

Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (STM, 2006) mukaan Euroopan vammaisväestöön kuuluu vammaisia henkilöitä, jotka kohtaavat ns. kaksinkertaista syrjintää ja erityisesteitä. Tällaisina ryhminä toimintaohjelmassa nostetaan esiin vammaiset naiset sekä paljon tukea tarvitsevat vammaiset henkilöt. Mikäli vammaiset henkilöt kuuluvat myös esimerkiksi vähemmistöryhmiin, kuten etnisiin, kulttuuri- tai kielivähemmistöihin, tai he ovat maahanmuuttajia tai pakolaisia, nousee syrjinnän vaara jo moninkertaiseksi. Jäsenmaiden osallisuuspolitiikassa ja -strategioissa sekä palveluita järjestettäessä tuleekin ottaa huomioon erityisesti vammaisten erityisryhmien tarpeet ja siten varmistaa heidän osallistumisensa yhteiskunnan toimintaan. (mt, 64.) YK:n vammaisyleissopimuksen (2012) mukaan sopimuspuolet (EU ja jäsenvaltiot) varmistavat muun muassa asianmukaisten ja kohtuullisen hintaisten palvelujen, laitteiden ja muun avun saatavuuden vammaisuuteen liittyviin tarpeisiin.

Koulutuksen valtavirtaistaminen sekä positiiviset erityistoimet

Vammaisten henkilöiden syrjäytymisen torjumiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseksi koulutuksen asema nousee vammaispoliittisissa suosituksissa keskeiseksi. Kasvatus ja koulutus ovat Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (2006, 43) mukaan kaikkien ihmisten yhteiskunnallisen

osallisuuden ja itsenäisyyden varmistamisen perustekijä. YK:n vammaisyleissopimuksessa (2012) todetaan sopimuspuolten (EU ja jäsenvaltiot) tunnustavan vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen. Toteutukseen tämän oikeuden syrjimättä ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien pohjalta sopimuspuolten edellyttään varmistavan, ettei vammaisia henkilöitä suljeta yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuuden perusteella (mt). Jäsenvaltioiden erityistoimena on Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (2006) mukaan sellaisen lainsäädännön, politiikan ja suunnittelun edistäminen, joka ehkäisee vammaisten lasten, nuorten ja aikuisten syrjinnän koulutukseen pääsyssä. (mt, 34–45.) YK:n vammaisyleissopimuksen (2012) mukaan vammaisten lasten tulee voida osallistua maksuttomaan, pakolliseen ensimmäisen ja toisen asteen koulutukseen yhdenvertaisesti muiden kanssa niissä yhteisöissä, joissa he elävät. Sopimuspuolet varmistavat vammaisyleissopimuksen mukaan myös, että vammaisille henkilöille annetaan syrjimättä ja yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus yleiseen kolmannen asteen koulutukseen, ammattikoulutukseen, aikuiskoulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen, jota varten vammaisia henkilöitä varten tehdään kohtuulliset mukautukset (mt, 54).

Euroopan vammaisstrategian (2010) EU-tason päätavoitteena on vammaisten oppilaiden ja opiskelijoiden pääsyn edistäminen osallistavan koulutuksen ja elinikäisen oppimisen piiriin (mt, 8). Tämä tavoite on tarkemmin määritelty YK:n vammaisyleissopimuksessa (2012), jossa sopimuspuolten (EU ja jäsenvaltiot) todetaan varmistavan osallistavan koulutusjärjestelmän sekä elinikäisen oppimisen kaikilla tasoilla. YK:n vammaisyleissopimuksen mukaan vammaisilla henkilöillä tulee olla mahdollisuus kehittää persoonallisuuttaan, lahjakkuuttaan, luovuuttaan sekä henkisiä ja ruumiillisia kykyjään mahdollisimman pitkälle. Euroopan vammaispoliittisessa toimintaohjelmassa (STM, 2006) nostetaan tärkeänä huomiona esiin se, että vammaisten henkilöiden osallistumisesta valtavirran koulutukseen hyötyvät myös vammattomat, ymmärryksen ihmisten moninaisuudesta kasvaessa ja laajetessa.

YK:n vammaisyleissopimus (2012) toteaa kaikkia vammaisia henkilöitä koskien, että heitä varten tulee tehdä heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset ja heidän tulee saada yleisessä koulutusjärjestelmässä se tuki, jota tarvitaan helpottamaan heidän tehokasta koulutustaan. Yksilöidyt tukitoimet toteutetaan ympäristöissä, jotka mahdollistavat oppimisen ja sosiaalisen kehityksen maksimoinnin täysimääräisen osallisuuden tavoitteen mukaisesti. (mt, 51–52.) Kaiken yleisen koulutusjärjestelmän oppimateriaalin ja opetuksen tulee Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (STM, 2006) mukaan olla jäsenmaissa vammaisten henkilöiden saavutettavissa, ja opiskelu- ja koulutuspaikat tulee saat-
taa vammaisille henkilöille saavutettaviksi ja esteetömiksi esimerkiksi järjestämällä henkilökohtaista tukea ja tekemällä kohtuullisia muutoksia (myös välineistöön) heidän tarpeidensa tyydyttämiseksi. Henkilökohtaisten koulutussuunnitelmien toimeenpanoa tulee valvoa ja koko koulutustarjontaa koskevaa koordinoitua ja työllistymiseen tähtäävää lähestymistapaa jäsenmaissa kehittää. Jäsenvaltioiden tulee Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (2006) mukaan myös varmistaa mahdollisuus epäviralliseen oppimiseen, jonka avulla vammaiset nuoret voivat kehittää niitä tarvitsemiaan taitoja, joita he eivät voi saavuttaa virallisen koulutusjärjestelmän kautta. (mt, 43–45.)

Tilanteissa, joissa valtavirran koulutusjärjestelmä ei pysty tyydyttämään vammaisen henkilön erityistarpeita, tulee Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (STM, 2006) mukaan varmistaa tehokkaat tukitoimet, joissa noudatetaan täyden osallisuuden periaatetta. YK:n vammaisyleissopimuksen (STM, 2012) mukaan sopimuspuolten tulee toteuttaa toimia, joilla muun muassa helpotetaan puhetta ja kirjoitusta tukevien ja korvaavien viestintätapojen, -keinojen ja -muotojen ja erilaisten liikkumistaitojen oppimista sekä helpotetaan vertaistukea ja mentorointia. Sopimuspuolien tulee varmistaa, että erityisesti näkövammaisten, kuurojen, kuulovammaisten tai kuurosokeiden lasten, koulutus annetaan yksilön kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisilla kielillä, viestintätavoilla ja -keinoilla sekä ympäristöissä, jotka mahdollistavat oppimisen ja sosiaalisen kehityksen maksimoinnin. Edistääkseen em. tavoitteita sopimuspuolien tulee vammaisyleissopimuksen mukaan esimerkiksi palkata opettajia, myös vammaisia opettajia, joilla on tarvittava viittomakielen ja/tai pistekirjoituksen taito. Kaikilla koulutustasoilla työskentelevien ammattihenkilöiden ja henkilöstön koulutukseen on sisällyttävä tietoa vammaisuudesta sekä vammaisten henkilöiden tukemiseen

tarkoitettujen puhetta tukevien ja korvaavien viestintätapojen, -keinojen ja -muotojen, opetustekniikan ja materiaalin käyttöä. (mt, 52–54.)

Yleisen tietoisuuden lisääminen ja asennemuutos

Euroopan vammaistrategian (2010) mukaan Euroopan unionin väestöstä kuudesosa on vammaisia, joiden vammaisuusaste vaihtelee lievistä vaikeaan. Noin 80 miljoonaa eurooppalaista ihmistä ei vammaisstrategian mukaan pysty osallistumaan täysipainoisesti yhteiskunta- ja talouselämään erityisesti ympäristöstä ja asenteista johtuvien esteiden vuoksi (mt). Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (STM 2006, 62) mukaan vammaiset henkilöt kohtaavat monia esteitä, jotka rajoittavat heidän osallistumistaan ja tunnustamistaan yhteiskunnan täysiksi ja tasavertaisiksi jäseniksi. Useimmat vammaiset henkilöt katsovat toimintaohjelman mukaan yhteiskunnassa vallitsevat asenteet täyden integroitumisen suurimmaksi esteeksi. YK:n vammaisyleissopimuksen (STM, 2012) 8. artikla ja Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman (STM, 2006) viidestoista toimintalinja koskevatkin tietoisuuden lisäämistä yleisten asenteiden muuttamiseksi.

YK:n yleissopimuksen mukaan sopimuspuolet (EU ja jäsenvaltiot) ryhtyvät toteuttamaan välittömiä, tehokkaita ja asianmukaisia toimia, joilla lisätään tietoisuutta vammaisista henkilöistä koko yhteiskunnassa, myös perheiden tasolla, ja edistetään vammaisten henkilöiden oikeuksien ja arvon kunnioittamista. Toimilla edistetään myönteisiä käsityksiä vammaisista henkilöistä ja torjutaan vammaisiin henkilöihin liittyviä, myös sukupuoleen ja ikään perustuvia, stereotypioita, ennakkoluuloja ja haitallisia käytäntöjä kaikilla elämänalueilla. Toimilla edistetään myös vammaisten henkilöiden taitojen, ansioiden ja kykyjen sekä heidän työpaikoilla ja työmarkkinoilla antamansa panoksen tunnustamista. (mt, 29–31.) Euroopan vammaispoliittisen toimintaohjelman (STM, 2006) mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että niin mediassa kuin muillakin aloilla tehdään yhteistyötä, jolla asennemuutos saadaan aikaiseksi. Vammaisten henkilöiden tulee näkyä ja kuulua mainoksissa, kuvaruuduissa, valkokankailla, radiossa ja painotuotteissa, jotta vammaisuutta ja vammaisia henkilöitä koskevat ajatuskulut ja toimintatavat muuttuvat. (mt, 62–63.) Jäsenvaltioiden tulee myös sisällyttää vammaisuuteen liittyvää kuvastoa valtavirtaistamisperiaatteella kaikkeen julkishallinnon tiedotusaineistoon (mp). Kaikkia viestimiä kannustetaan kuvaamaan vammaisia henkilöitä yleissopimuksen tarkoituksen mukaisella tavalla (YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus 2012, 30).

Televisio- ja radioasemia tulee Euroopan vammaispoliittisen toimintaohjelman (STM, 2006) mukaan kannustaa käsittelemään vammaiskysymyksiä yleisessä ohjelmatarjonnassaan ja tarvittaessa myös erikoisohjelmissa, ja vammaisia henkilöitä ja vammaisjärjestöjä tulee puolestaan kannustaa tekemään paikallista ja kansallista julkisuustyötä järjestämällä heille median kanssa toimimista koskevaa neuvontaa. Mainittakoon, että Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman kulttuurielämään osallistumista koskevassa toimintalinjassa (toimintalinja 2) jäsenmaiden erityistoimena kehoitetaan kansallista yleisradioyhtiötä ja siihen liittyvää luovaa toimialaa myös ottamaan käyttöön toimintasunnitelmia, joilla parannetaan vammaisten henkilöiden työllistymistä sekä ”kameran/mikrofonin edessä että sen takana” (mt, 40).

YK:n vammaisyleissopimuksessa (STM; 2012) ohjataan käynnistämään ja jatkamaan yleisölle suunnattuja tiedotuskampanjoita, joiden tarkoituksena on lisätä vammaisten henkilöiden oikeuksien huomioon ottamista koko yhteiskunnan tasolla. Kaikilla koulutusjärjestelmän tasoilla, mukaan lukien kaikki lapset varhaisesta iästä alkaen, vahvistetaan kunnioittavaa asennetta vammaisten henkilöiden oikeuksia kohtaan, ja edistetään vammaisia henkilöitä ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia koulutusohjelmia. (YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus 2012, 29–31.)

Euroopan vammaisstrategiassa (2010) tietoisuuden lisääminen ei muodosta omaa toiminta-aluetta, vaan se on sisällytetty osioon, joka kuvailee vammaistrategian täytäntöönpanoa. Vammaisstrategian toimenpidesuosituksia tietoisuuden lisäämiseksi ovat suppeat verrattuna muihin tarkastelussa oleviin politiikkalinja-

uksiin. Ne pitävät sisällään sekä vammaisten tietoisuuden lisäämisen omista oikeuksistaan että yhteiskunnan tietoisuuden ja tuntemuksen parantamisen vammaisasioista, jotka muodostavat vammaisstrategian EU-tason päätavoitteen. (Euroopan vammaisstrategia 2010, 10.) Suomen vammaispoliittisessa ohjelmassakaan (VAMPO, STM 2006) tietoisuuden lisääminen ei nouse omaksi sisältöalueeksi. Tietoisuuden lisäämisen ja asennetyön tarvetta käsitellään VAMPO:n vammaisten kohtaamaa syrjintää käsittelevän sisältöalueen tavoitteiden ja kehittämislinjausten yhteydessä, (mt, 125) joissa todetaan vammaispoliittisen työskentelyn keskeisiä tavoitteita olevan yhteiskunnan arvoihin ja asenteisiin vaikuttaminen. Kummassakaan edellä mainituista asiakirjoista ei median roolia tietoisuuden lisäämisessä nosteta esiin. Euroopan vammaisstrategiassa (2010) tiedotuskanavista todetaan vain, että komissio kiinnittää erityistä huomiota niiden saavutettavuuteen (mt, 10).

Suomen vammaispoliittisessa ohjelmassa (VAMPO, STM 2006) asenteisiin vaikuttamisen todetaan olevan pitkäjänteistä toimintaa, ja ohjelman mukaan sen tulee alkaa jo päiväkodista ja koulusta. Eri hallinnonaloilla on Suomen vammaispoliittisen ohjelman mukaan velvoite vaikuttaa oman alansa henkilöstön vammaispoliittiseen osaamiseen, asenteisiin ja arvoihin. Lisää tietoa sekä syrjinnästä että sen torjumiskeinoista tarvitsevat ohjelman mukaan sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijat, vammaiset ihmiset itse ja heidän perheenjäsenensä. Erityisesti lasten ja nuorten kanssa työskentelevä opetus- ja eri harrastusalojen henkilöstö on ohjelman mukaan keskeisessä asemassa koko ikäluokkaa koskevan asennekasvatuksen toteuttajana. Ammatillisten oppilaitosten ja korkeakoulujen opintosisältöjä tulee VAMPO:n mukaan kehittää siten, että niissä otetaan huomioon yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden näkökulmat. Tavoitteena on antaa eri aloilta valmistuville asiantuntijoille, suunnittelijoille ja kehittäjille valmiuksia edistää yhteiskunnan syrjimättömyyttä. (mt, 125–127.)

7 Painotukset kehittämishankkeen kohdemaissa

Tässä luvussa käymme läpi Euroopan unionin työllisyys- ja osallisuuspoliittisten suositusten toteutumista ja toimeenpanoa jäsenmaissa. Tarkastelussa ovat Euroopan unionin jäsenmaille antamien politiikkasuositusten toimeenpanoa arvioivat kansalliset raportit vuodelta 2013, joita kuvaamme lyhyesti alla. Nostamme sitten kansallisista raporteista esiin osallistavan työllisyyspolitiikan suuntauksen maakohtaisia painotuksia rajaten tarkastelumme kehittämishankkeen kohdemaihin (Alankomaat, Ruotsi, Tanska, Saksa, Irlanti).

Jäsenmaiden tulee raportoida komissiolle työllisyyspoliittisen Eurooppa 2020 -kasvustrategian toimeenpanosta ja etenemisestä. Raportointi tapahtuu kansallisten uudistusohjelmien kautta (National Reform Plans, ns. NRP-raportit), joiden lisäksi jäsenmailta edellytetään yksilöidympää tietoa sosiaalipoliittisista toimista ja toimenpiteistä osana OMC:n (Open method of policy coordination) käytäntöä. Kansalliset sosiaaliraportit (National Social Reports, ns. NSR-raportit) täydentävät siten NRP-raportteja arvioiden ja esitellen kansallisia politiikkoja, joilla torjutaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä, taataan kestävä ja riittävä eläkkeet sekä parannetaan terveystalouden sekä pitkänajan hoivapalvelujen laatua ja saatavuutta. Aineistoamme kuuluvat myös itsenäisten asiantuntijoiden vuonna 2013 laatimat arviointiraportit komission työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen (2008) toteutuksesta, joista käytämme lyhennettä AAI-raportit (Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion).

Kansallisten raporttien analyysissä huomiota on kiinnitetty siihen, millaiset ryhmät kohdemaissa määrittävät kuuluviksi ns. vaikeaan tai haavoittuvaan työmarkkina-asemaan. Olemme sitten tarkastelleet raporteissa esiteltyjä toimia, joilla pyritään vaikuttamaan näiden ryhmien taloudelliseen osallisuuteen, työmarkkinoille osallistumiseen sekä laajemmin yhteiskunnalliseen osallisuuteen. Kunkin kohdemaan kansallisia raportteja on analysoitu omina kokonaisuuksinaan ja tulokset raportoidaan maakohtaisesti. NRP-, NSR- ja AII-raportteja on analyysissä luettu dialogissa keskenään ja raportointi on toteutettu nostamalla niistä esiin niitä kaikkia keskeisesti yhdistäviä teemoja, (kuten naisten työmarkkinoille osallistumisen edistäminen, pitkäaikaistyöttömyyteen puuttuminen tai sosiaali- ja työttömyysturvaetuuksien vastikkeellistaminen) joiden on tulkittu ilmentävän kohdemaissa alueita, joilla poliittisia keskusteluja ja reformeja on erityisesti ollut käynnissä.

Maakohtaisessa tarkastelussa kansallisten raporttien välillä nousee esiin vahvojakin näkemyseroja toteutetun politiikan suunnasta sekä esimerkiksi valittujen politiikkatoimien vaikutuksista, mikä osoittaa, ettei siitä, millä tavoin ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien yhteiskunnallista osallisuutta ja työllisyyttä parhaiten edistettäisiin, tunnu löytyvän yksimielisyyttä kohdemaiden sisällä, saati sitten koko Euroopan tasolla. Käynnissä on ideologisia kamppailuja siitä, minkälaisin toimin työllisyydestä olisi huolehdittava, ja minkälaisia toimia edellyttäisivät erityisesti ns. vaikeimmassa tai haavoittuvimmassa asemassa olevien työmarkkina- ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisääminen.

Niin Suomessa kuin muissakin selvityksemme kohdemaissa ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllistymistä pyritään tukemaan ja edistämään pitkälti myös projekti- ja hanke pohjaisesti ilman, että hankkeissa toteutetulla työllä olisi välttämättä selkeän yhteisiä rakenteita valtakunnallisen politiikan kanssa. Euroopan rakennerahaston ohjelmakaudet ja niissä keskeisiksi määritellyt toimintalinjat linkittyvät toki kansallisiin politiikkarakenteisiin, minkä kautta kehittämishankkeet tulevat osaksi laajempia työllisyys- ja sosiaalipoliittisia linjauksia. Projektien kautta saatuja kokemuksia pyritään myös juurruttamaan pysyväisluontoisiksi käytännöiksi, Suomessa esimerkiksi kunnallisia palveluita kehitettäessä. Selvityksemme puitteissa ei ole kuitenkaan ollut mahdollista käydä läpi niiden monien eri toimijoiden työtä, jota hanke pohjais-

sesti on jo pitkään tehty nyt osallistavaksi työllisyyspolitiikaksi nimetyn suuntauksen tavoitteiden alla. Tällaisen kartoituksen toteuttaminen olisi oman, erillisen selvitystyön arvoinen.

Alankomaiden kansalliset raportit

Seuraavaksi läpikäytävien Alankomaiden Kansallisen uudistusohjelman (NRP) eikä Kansallisen sosiaaliraportin (NSR) laatijoista ole selvyttä. Arviointiraportin (AII) komission työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen toteutumisesta on laatinut Marieke Blommesteijn, Regioplan Policy Research.

Jokaisen tulee osallistua - työmarkkinoille

Taustoituksena Alankomaiden kansallisessa uudistusohjelmassa (NRP-raportissa) pohditaan taantuman ja heikentyneen taloustilanteen peilaantumista tulevaisuuteen sekä erityisesti kulutuskehitykseen. Väestömuutos, työvoiman väheneminen ja julkisen talouden tasapainottaminen mainitaan kaikissa Alankomaiden raporteissa syinä, joista johtuen työurien pidentäminen on välttämätöntä. NRP-raportin mukaan ”jokaisen tulee osallistua kykijensä mukaan aina kun mahdollista”. Tämä osallistuminen redusoituu kuitenkin tar koittamaan vain työmarkkinoille osallistumista. Kyse on puhtaasti tavoitteesta lisätä työmarkkinoille osallistumista (labour market participation). Köyhillä todetaan raportissa yleisesti olevan vähäisemmät mahdollisuudet osallistua (participate) yhteiskuntaan. Samalla kuitenkin todetaan, ettei rahan antaminen ole köyhyyteen mikään ratkaisu. Työ todetaan parhaaksi tavaksi torjua köyhyyttä, josta syystä hallituksen todetaan keskittyvän työllisyyden ja työllistettävyyden lisäämiseen. Vuoteen 2020 mennessä 20–64-vuotiaiden työllisyysasteen odotetaan NRP-raportin mukaan nousevan 80 prosenttiin.

Alankomaiden NRP-raportissa vuoden 2011 työttömyyden todetaan olleen 4,5 prosenttia ja suunnan olleen nouseva. Osan työttömyyden noususta arvellaan raportin mukaan johtuvan iäkkäämpien työntekijöiden (45–75-vuotiaiden) lisääntyneestä tarjonnasta, jota on saatu kasvatettua useilla toteutetuilla eläköitymistä myöhentävillä uudistuksilla. Varhaista eläköitymistä on raportin mukaan pyritty vähentämään myös mm. eläkkeisiin liittyviä veroetuksia poistamalla. Työuria pyritään NRP-raportin mukaan pidentämään myös sairausloma- ja sairauspoissaolajärjestelmän uudistuksilla, joiden tavoitteena on ollut rajoittaa työkyvyttömyyseläkkeille siirtymistä. Ikääntyneemmän työvoiman tarjonnan lisääntymisen yhteyttä työttömyyden lisääntymiseen ei kuitenkaan NRP-raportissa enemmän pohdita.

Yhteiskuntaan osallistumista pyritään NRP-raportin mukaan lisäämään vähentämällä työttömissä kotitalouksissa (jobless households) elävien 0–64-vuotiaiden henkilöiden määrää 100 000:lla vuoteen 2020 mennessä. Tämä on määritelty myös Alankomaiden kansallisen köyhyydenvähentämisen tavoitteeksi. Erityisinä riskiryhminä NRP-raportissa mainitaan yksinhuoltajat ja heidän perheensä sekä kotitaloudet, joiden päätu-lona ovat työttömyysetuudet. Ongelmaksi määritetty näiden ryhmien ”alhainen työntensiteetti”. Alankomaiden NRP- sekä AII-raporteissa nostetaan esiin myös työssäkävien köyhyys, jonka NRP-raportissa todetaan useimmiten johtuvan riittämättömistä työtunneista. Osa-aikatyön todetaan NRP-raportin mukaan siis heijastuvan vähäisiin, riittämättömiin ansioihin. Toisaalta NRP-raportissa huomautetaan, että suhteellisen korkeat sosiaaliturvaetuudet myös ”vapauttavat jotkut henkilöt taloudellisesta paineesta etsiä ja löytää työtä”. Alankomaiden AII-raportti on kehityksen suhteen kriittisempi nostaessaan itsensä työllistävät erityisenä ryhmänä esiin. Heidän tilanteensa on talouskriisin johdosta erityisesti heikentynyt, ja heidän kohdallaan matalapalkkaisuus ja ostovoiman väheneminen lisääntyvät. Työllisten köyhyydestä AII-raportissa todetaan, että heidän kohdallaan erityisesti velkaneuvonnan tarve kasvaa.

AII-raportin mukaan työmarkkinoille osallistuminen on Alankomaissa nähty avainratkaisuna köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan jo pitkään. Strategiset ohjelmat ovat AII-raportin mukaan jo ennen komission vuoden 2008 aktiivisen osallisuuden -suositusta tähdänneet etenkin naisten, osatyökykyisten sekä pitkäaikaistyöttömien työmarkkinoille osallistumisen lisäämiseen. Koska hallitukset ovat nähneet työn

ehkäisevän köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä tehokkaimmin, ovat ne raportin mukaan keskittyneet työllisyyden ja työllistettävyyden lisäämiseen. Tämä suuntaus vaikuttaa olevan yhä vakaa, sillä NSR-raportissa todetaan keskeisinä toimenpiteinä työntekijöiden työllistettävyyden (employability) kehittämisen ja työvoiman liikkuvuuden edistämisen sekä työmarkkinoiden ja koulutuksen välisten yhteyksien varmistamisen. Koska hallitus pitää työmarkkinoille osallistumista (labour market participation) ensisijaisena köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa, on niin moni, kuin mahdollista, raportin mukaan saatava töihin.

NRP-raportissa todetaan Alankomaiden jo ohitettaneen EU:n tavoitteen korkeakoulutettujen tai vastaavan tutkinnon suorittaneiden osuudessa. Vuoteen 2020 mennessä Alankomaissa 30–34-vuotiaiden tutkinnon suorittaneiden osuuden arvellaan nousevan 45 prosenttiin. Opiskelijoita kannustetaan valmistumaan nopeammin ja valmistumisasteen parantamiseksi vuonna 2011 kerrotaan otetun käyttöön mm. sanktiot opiskeluaikojen lyhentämiseksi. Esimerkiksi yli vuoden lisäaikaa kandidaatin tai maisterin tutkintoihin käyttävät joutuvat tutkintomaksunsa lisäksi maksamaan 3 000 euron sakkomaksun. NRP-raportissa mainitaan myös hallituksen toimenpideohjelma, jonka tavoitteena on parantaa koulutuksen yhteyksiä työmarkkinoihin nuorten työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Sosiaaliturvan aktivointitehtävä

Kaikissa Alankomaiden kansallisissa raporteissa todetaan, että työvoiman vähetessä myös työmarkkinoiden reuna-alueilla olevien ryhmien osallistaminen on välttämätöntä työvoiman tarjonnan lisäämiseksi. NSR-raportissa keinoksi lisätä työvoiman tarjontaa ja kysyntää työmarkkinoilla mainitaan kuitenkin vain sosiaaliturvajärjestelmien aktivointi. Konkreettisia esityksiä siitä, miten muutoin, kuin aktivointitehtävää vahvistamalla, tämä työmarkkinoille osallistamisen tavoite saavutetaan, ei raportissa esitetä. Sosiaaliturvan aktivointitehtävää todetaan NSR-raportin mukaan Alankomaissa entisestään vahvistettavan ja niille, jotka ovat työkykyisiä, ja joille työtä, koulutusta tai harjoittelua on tarjolla, ovat työskentely, opinnot tai harjoittelu raportin mukaan velvollisuus. NRP-raportin mukaan työllisyyttä ja työmarkkinoille osallistumista pyritään lisäämään sosiaaliturvajärjestelmää kannustavammaksi uudistamalla ja tarkastelemalla sosiaaliturvaetuuksien tasoa suhteessa minimipalkkoihin, kannustimien lisäämiseksi ja lannistimien poistamiseksi.

Uudistukset ovat AII-raportin mukaan tarkoittaneet tiukennuksia liittyen työttömyys-, vammais- ja sairausvakuutusjärjestelmiin. Nämä etuudet on raportin mukaan nähty turhan ”anteliaina”, runsaina, ja raportin mukaan uudistusten keskeisenä tavoitteena onkin ollut tämän anteliaisuuden vähentäminen mahdollisten etuusloukkujen välttämiseksi. Esimerkiksi nuorten vammaisten vammaistukea on AII-raportin mukaan uudistettu työvoimaan osallistumisen kannustamiseksi; tuen määrä ja säännökset ovat riippuvaisia henkilön työkyvystä ja myönnetty etuus aina suurempi, mikäli henkilöllä on myös ansiotuloja.

Kunnille on Alankomaiden AII-raportin mukaan luotu taloudellisia kannustimia, joiden tarkoituksena on ollut kannustaa niitä tehostamaan siirtymiä pois sosiaalietuuksilta ja vähentämään etuuksien varassa elävien määrää. Uudistusten tavoitteena on ollut ensisijaisesti kustannusten vähentäminen ja ns. köyhyysloukkuihin puuttuminen. Myös esimerkiksi lapsi- ja perhe-etuuksiin on AII-raportin mukaan odotettavissa lisäleikkauksia nimenomaan kannustimien perspektiivistä. NRP-raportin mukaan uudistuksia kohdennetaan etenkin työmarkkinoiden matalimpaan päähän (low ends of the labour market). NRP-raportti toteaa, että erityisesti nuorten pääsyä etuuksien piiriin tullaan tiukentamaan, sillä kriisistä huolimatta hallitus ei raportin mukaan ”halua nuorten joutuvan etuusriippuvaisiksi, ja heidän tulee tehdä töitä tai hyödyntää tarjolla olevia ja valtion kustantamia koulutusmahdollisuuksia.”

Alankomaiden AII-raportin mukaan kannustinten lisäämisen ja etuusriippuvuuden vähentämisen lisäksi keskeistä uudistuksissa ovat olleet taloudelliset kannustimet työnantajille (palkkatuki) haavoittuvien ryhmien palkkaamiseksi sekä työttömyys-, vähimmäisturva- sekä vammaisetuuksia saavien sekä sosiaaliavustuksen varassa elävien tiukentuva vastuuttaminen. Tämä tiukentuva työttömyys- ja sosiaaliturvapoliittika

mainitaan Alankomaiden AII-raportissa nimenomaan osallistaviin työmarkkinoihin liittyvänä toimenpiteenä. Raportti toteaa Alankomaiden yleisenä linjana olevan, että mikä tahansa työ on sopivaa henkilölle, jonka työttömyys on jatkunut yli vuoden.

Kuntien aktivoitu rooli ja niukkuuden politiikka

Alankomaiden NSR-raportissa kerrotaan, että kuntien vastuuta on lisätty ja ollaan entisestään lisäämässä työllisyyden edistämistä ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa. Toimintaa ohjaavana linjana on laajasti ”etuuksilta töihin” ja kunnille suunnataan lisää kannustimia tämän tavoitteen saavuttamiseksi (NSR-raportti). Osallisuuden lisääminen ja köyhyyden torjunta kuuluvat AII-raportin mukaan paikallishallinnolle (alue- ja kuntataso). Kunnilla on AII-raportin mukaan Alankomaissa vastuu muun muassa sosiaaliavustuksesta, (toimeentulotukea vastaava) koulutuksesta sekä suojatöistä. Kansallinen hallinto tukee kuntia ja muita paikallisia organisaatioita taloudellisesti sekä tiedollisesti ohjaten ja arvioiden toiminnan tehokkuutta.

Alankomaiden AII-raportin mukaan työn ja toimeentulon palvelut on Alankomaissa yhdistetty; kunnan sekä julkisten (valtion) työvoimapaalveluiden työntekijät työskentelevät yhdessä saman katon alla, Locaties voor werk en incomen-toimipisteissä. Työttömyyskorvausta saavien kohdalla Työntekijöiden vakuutuslaitoksen (The employee insurance agency, UWV) palvelut ovat AII-raportin mukaan myös merkittävässä roolissa. Näiden julkisten työvoimapaalvelujen resurssit, erityisesti ns. reintegraation budjetit sekä UWV:n toimipisteitä on AII-raportin mukaan kuitenkin vähennetty rajusti ja pääosa tarjottavista palveluista on nykyään sähköisiä. Asiakasorganisaatiot ovat raportin mukaan todenneet uudistuksilla olevan kielteisiä seurauksia erityisesti niiden kohdalla, joiden digitaaliset taidot ovat heikkoja. AII-raportin mukaan käytössä ei kuitenkaan ole tarkempaa arviota siitä, miten uudistukset ovat vaikuttaneet esim. avustuksia saavien syrjäyttämiseen reintegraation palveluista, eikä siitä, kuinka paljon asiakkaita siirtyy palveluista työmarkkinoille. Raportin mukaan mittavilla leikkaus- ja säästötoimilla on pyritty ennen kaikkea vähentämään julkisia menoja. Reintegraatiopalvelujen sekä suojatyön budjettien lisäksi leikkaukset ovat koskeneet AII-raportin mukaan myös terveysmenoja.

Osa toteutetuista ja käynnissä olevista säästötoimista kohdistuu AII-raportin mukaan kuntien saamiin määrärahoihin samalla, kun niiden tehtäviä ja velvoitteita on lisätty. Kunnissa onkin AII-raportin mukaan ollut tendenssinä omien kustannusten vähentäminen, ei niinkään pitkän tähtäimen investoinnit kestävän työmarkkinoille osallistumisen edistämiseksi. Reintegraation toimista kunnat pyrkivät raportin mukaan selviytymään nyt melko itsenäisesti, kun aikaisemmin palveluiden osto kaupallisilta reintegraation palveluntuottajilta/organisaatioilta on ollut yleistä. Painotuksena reintegraation palveluissa ovat raportin mukaan nopeat interventiot, ja esimerkiksi palkkatuetta suojatyötä on pyritty vähentämään. AII-raportti jatkaa, että kunnat ovat keskittyneet ”helposti sijoitettaviin” työttömiin ja käyttäneet leikatut budjettinsa heidän palveluihinsa, kuten työnhakukursseihin sekä suoraan asiakkaiden ja työnantajien ”matchaamiseen”, yhteensaattamiseen. Leikkaukset ovat tarkoittaneet kunnissa myös nimenomaan reintegraatiopalveluiden henkilöstön vähentämistä. Yleis seurauksena raportin mukaan on ollut, että koska kunnat ovat pakotettuja toimimaan kustannustehokkaammin, ei kaikille asiakasryhmille kyetä tarjoamaan palveluja riittävästi.

Alankomaiden hallituksen kaatuminen huhtikuussa 2012 johti AII-raportin mukaan siihen, että osa suunnitelluista leikkauksista, uudistuksista ja lakimuutoksista jäädettiin. Muun muassa suunnitteilla ollut mittaava lainsäädäntöuudistus, myös sekä NRP- että NSR-raportissa esitelty Work to capacity act (Työtä kykyjen mukaan -laki) hyllytettiin, ja uuden hallituksen päätettäväksi jätettiin, otetaanko uudistus uudelleen poliittiselle agendalle vai ei. NSR-raportissa tämän Work to capacity -lain kerrottiin tähtäävän työrajoitteisten ihmisten työmarkkinoille osallistumisen lisäämiseen. Erityisesti nuorten vammaisten kohdalla uudistus olisi tarkoittanut työkyvyttömyys- ja vammais etuuksien kohdentamista ryhmiin, jotka ovat täysin ja rakenteellisesti vailla mahdollisuuksia työllistyä. Suojatyö olisi lakimuutoksella NSR-raportin mukaan kohdennettu sen ”oikealle kohderyhmälle, henkilöille, joilla on edellytyksiä työskennellä vain erityisolosuhteissa”. Sekä NRP- että NSR-raporteissa lakiuudistuksen tavoitteina mainitaan myös mm. ”sosiaaliavustuk-

sen/toimeentulotuen palauttaminen alkuperäistarkoitukseensa eli tilapäiseksi turvaverkoksi työllistymisen tukena sekä tuetun työllistämisen ja suojatyön toimien kohdentaminen niille, jotka eivät muutoin kykene tekemään töitä”. Lakiuudistuksessa sosiaaliturvajärjestelmän vammaisetuudet, sosiaaliavustus/toimeentulotuki sekä suojatyötä koskeva asetus oli määrä yhdistää sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamiseksi. NRP-raportin mukaan lakiuudistuksen myötä huomiota oli määrä kiinnittää yksilön (työllistettävyyden) mahdollisuuksiin pikemminkin kuin rajoitteisiin.

Hallituksen kaatumisesta huolimatta osa suunnitelluista leikkauksista ja uudistuksista oli kuitenkin jo ehditty AII-raportin mukaan toteuttaa, ja menoleikkaukset koskivat vuonna 2012 erityisesti lastenhoito- sekä reintegraation palveluita. Työnhakijoiden reintegraation varoja vähennettiin AII-raportin mukaan vuonna 2012 jopa 690 miljoonalla eurolla, noin puoleen vuoden 2010 tasosta. Alankomaiden aktiivisen osallisuuden -suositusta arvioiva maaraportti kommentoikin kriittisesti kansallista uudistusohjelmaa (NRP) ja toteaa, ettei siinä talous- ja työllisyyspoliittisiin uudistuksiin liittyen ole lainkaan arvioitu uudistusten sosiaalisia vaikutuksia. Raportin mukaan ei esimerkiksi ole selvyyttä siitä, mihin väestönosiin taloudellisilla kannustimilla voi olla vaikutusta, tai mitkä ryhmät voivat tässä suhteessa olla niistä piittaamattomia, jolloin esimerkiksi sanktioilla ja vähimmäisturvaetuuksien vastikkeellistamisella ei juuri ole vaikutusta heidän kohdallaan.

Köyhyyden torjuminen ja taloudellisen osallisuuden lisääminen

”Etuuksilta töihin” -linja on Alankomaissa selkeä ja vahva. Köyhyyden torjunnan tavoitteisiin liittyen linjalla on myös negatiivisia vaikutuksia; sosiaaliturvan ja työttömyysetuuksien saantiehtojen kiristäminen ja leikkaukset palveluissa iskevät raskaimmin vähimmäisturvan varassa eläviin ja haavoittuvimmassa asemassa oleviin. Alankomaiden aktiivisen osallisuuden toteutusta arvioivan maaraportin (AAI) mukaan sosiaaliturvan leikkausten ja rajoitusten sosiaalisia seurauksia ei ole tarkasteltu riittävästi ja raportin mukaan sosiaalisten vaikutusten arviointi, erityisesti mikäli kyseessä on kustannus-tehokkuuden tarkastelu ja esimerkiksi palveluihin kohdistetut leikkaukset, olisi Alankomaissa otettava käyttöön.

AII-raportin mukaan sosiaaliturvajärjestelmän ja kollektiivisten työsopimusten ansiosta erityisesti riskiryhmien ostovoima on pysynyt kriisistä huolimatta jokseenkin tasapainossa ja vähävaraisten kotitalouksien määrä on kasvanut vain vähän. Todennäköisintä köyhyys on AII-raportin mukaan yksinhuoltajien, ei-länsimaista alkuperää olevien maahanmuuttajien ja alle 25-vuotiaiden nuorten kohdalla. Nuoret ja ei-länsimaiset maahanmuuttajat ovat AII-raportin mukaan ylliedustettuja alhaisen tulotason kotitaloustyypeissä ja heidän työttömyysasteensa ovat muihin ryhmiin verrattuna korkeita.

Talous- ja finanssikriisin seuraukset ovat kaikkien Alankomaiden kansallisten raporttien mukaan selkeimmin nähtävissä velkaneuvonnan tarpeessa olevien kotitalouksien määrän lisääntymisessä. Myös työllisten velkaneuvonnan tarpeen todetaan lisääntyneen. Velkaneuvonta on Alankomaissa kunnallista toimintaa ja se nostetaan raporteissa esiin keskeisimpänä keinona torjua köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Kriisin vaikutukset ja seuraukset tulevat ilmi AII-raportin mukaan myös ruokapankkitoiminnan tarpeen lisääntymisenä ja laajenemisena.

Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen

Huolimatta Alankomaiden maaraporteissa esiin tulevasta vahvasta ”kaikki töihin – kaikkien on osallistuttava (työmarkkinoille!)” näkökulmasta, on painotus Alankomaiden maaraporteissa ensisijaisesti naisten työmarkkinoille osallistumisen lisäämistä korostava ja naiset määrittävät siten keskeisimmäksi työvoimareserviksi. Työllisyyden ja työmarkkinoille osallistumisen vahvistamisen tavoitteeseen liittyen esiin nostetaan toimia, joilla

- pyritään helpottamaan työn ja perheen yhteensovittamista
- tarkastellaan ja uudistetaan työnteon kannustimia liittyen vanhempainetuksiin
- poistetaan köyhyysloukkuja erityisesti sosiaaliavustusta/toimeentulotukea saavien yksinhuoltajien kohdalla
- poistetaan työnteon taloudellisia lannistimia ns. kakkosansaitsijoilta (second earner) esimerkiksi verotusta muokkaamalla niin, että myös ei-työtä tekeville kumppaneille syntyy kannustin mennä töihin

NRP-raportissa mainitaan erikseen myös Eigen Kracht/Own Strength -ohjelma, joka on tähdännyt naisten ja erityisesti työttömien naisten rohkaisemiseen työmarkkinoille. NRP-raportti mainitsee uudistuksena myös yksinhuoltajille tarkoitettua ”etuoikeutettua tuloa”. Yksinhuoltajat, joilla on alle 12-vuotiaita lapsia, saavat työllistyessään esimerkiksi osa-aikaisesti pitää ansioistaan 120 euroa ns. ”etuoikeutettuna tulona”, ilman että tätä summaa huomioidaan etuuksia myönnettäessä. Erityisesti naisten työmarkkinoille osallistumisen edistämiseksi myös lasten päivähoitopalveluita sekä perhe-etuusjärjestelmää on uudistettu ja pääsyä päivähoitopalveluiden sekä velkaneuvonnan palveluiden piiriin on laajennettu. Hallitus on NRP-raportin mukaan toteuttanut myös verouudistuksia, joilla on tavoiteltu ns. kakkosansaitsijan (second earner) työllistymisen edistämistä.

Työmarkkinoiden toimintaan kohdistuvia, työllisyyttä lisääviä toimia NRP-raportissa esitellään vain muutamana. Raportin mukaan työnantajia esimerkiksi houkutellaan työllistämään myös vaikeassa työmarkkina-asetmassa olevia henkilöitä palkkatuen avulla sekä ”poistamalla lannistimia olemassa olevista säännöksistä ja organisaatioista”. AII-raportissa joustoturvaan liittyen puhutaan määräaikaisten työsuhteiden rajoittamisesta ja ns. joustoturva-asetuksen (flexibility and security -act) kerrotaan asettavan rajoituksia määräaikaisten työsuhteiden osittamiseen. Työnantaja voi tarjota määräaikaista työsuhteesta kolmen vuoden aikana vain kolmasti, jonka jälkeen työntekijälle tulee tarjota toistaiseksi voimassa olevaa sopimusta, tai sitten työntekijää tulee pyytää jättämään yhtiö. Tällä on raportin mukaan pyritty varmistamaan erityisesti nuoremman sukupolven työvoiman suoja ja samanlaiset oikeudet, jotka koskevat vanhempaa työvoimaa. Epäkohtana on raportin mukaan ollut, että nuoremmat ovat vanhempia ikäluokkia useammin tilapäisten ja määräaikaisten työsuhteiden piirissä, joiden tarjoama turva ei ole riittävä.

Työnantajilla on NRP-raportin mukaan velvollisuus maksaa työntekijän työttömyyskorvauksesta ensimmäiset kuusi kuukautta, minkä voi tulkita olevan työmarkkinoiden toimintaan ja työnantajien velvollisuuksiin liittyvä toimenpide, ja jolla voidaan arvella olevan irtisanomisia hillitsevä vaikutus. Vastaavalla tavalla työnantajat maksavat työntekijän työttömyyskorvauksista kaksi vuotta, minkä voi puolestaan arvella kannustavan aktiivisemmin selvittämään keinoja, joilla työntekijä voisi pysyä tai palata töihin. Voittopuolisesti raportissa esitelty työllisyyttä lisäävät toimet ja interventiot koskevat kuitenkin lähinnä henkilöiden työllistettävyyden lisäämistä (employability). AII-raportin mukaan työllisyyden edistämiseksi ja aktiivisen osallisuuden toimenpiteiden kehittämiseksi tulisi omaksua työvoimaan kysyntälähtöisempi lähestymistapa, eikä tässä suhteessa rajoittuen vain koulutukseen, vaan esimerkiksi myös kunnan sekä työttömyysvakuutuslaitoksen tarjoamissa palveluissa.

AII-raportin mukaan Euroopan rakennerahastovaroja (ESR) ohjataan Alankomaissa erityisesti ”marginaaliryhmien” ohjaamiseksi työmarkkinoille. Painopisteinä rakennerahastovaroin tuetuissa toimenpiteissä (erilaiset hankkeet ja projektit) ovat raportin mukaan

- työvoiman tarjonnan lisääminen, erityisesti koskien naisten, ikääntyneiden työntekijöiden ja nuorten työmarkkinoille osallistumista
- epäedullisessa asemassa olevien osallisuuden edistäminen, esimerkkeinä mainitaan vangit sekä erityistarpeita omaavat lapset sekä
- inhimilliseen pääomaan sijoittaminen.

Projekti- ja hanketoiminnan ja niissä luotujen toimenpiteiden tuloksia on AII-raportin mukaan arvioitu, ja yksi keskeisimpiä havaintoja on ollut, että Euroopan rakennerahastovaroja jää käyttämättä. Toinen tulos on, että virtaus kestävään, pysyvämpään työllisyyteen on toimenpiteiltä hyvin rajallista. Hanke- ja projektitoiminnan seurantajärjestelmän todetaan raportissa kuitenkin olevan vasta kehitteillä.

Syrjäytymisen torjuminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen

AII-raportin mukaan sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi kuntien palveluiden laadun parantaminen on ensisijainen tehtävä. Köyhyyden torjuntaan ja työllisyyspolitiikkaan tulisi raportin mukaan panostaa esimerkiksi yhdistämällä tehokkaammin reintegration palvelut, etuuksien käsittely sekä velkaneuvonnan palvelut. Palveluiden laatua tulisi raportin mukaan parantaa investoimalla sosiaalipalveluiden ammatillistamiseen sekä korostamalla sellaisten työvälineiden käyttöä, joiden on käytännössä osoitettu olevan toimivia ja tehokkaita. AII-raportti kuitenkin nostaa esiin huolen Alankomaissa toteutettujen huomattavien leikkausten seurauksista nimenomaan palveluissa ja reintegration budjeteissa, joka on johtanut siihen, etteivät kaikki asiakkaat ole palveluissa yhdenvertaisia. Palveluita on raportin mukaan kohdennettu erityisesti ”helposti työllistettäviin.”

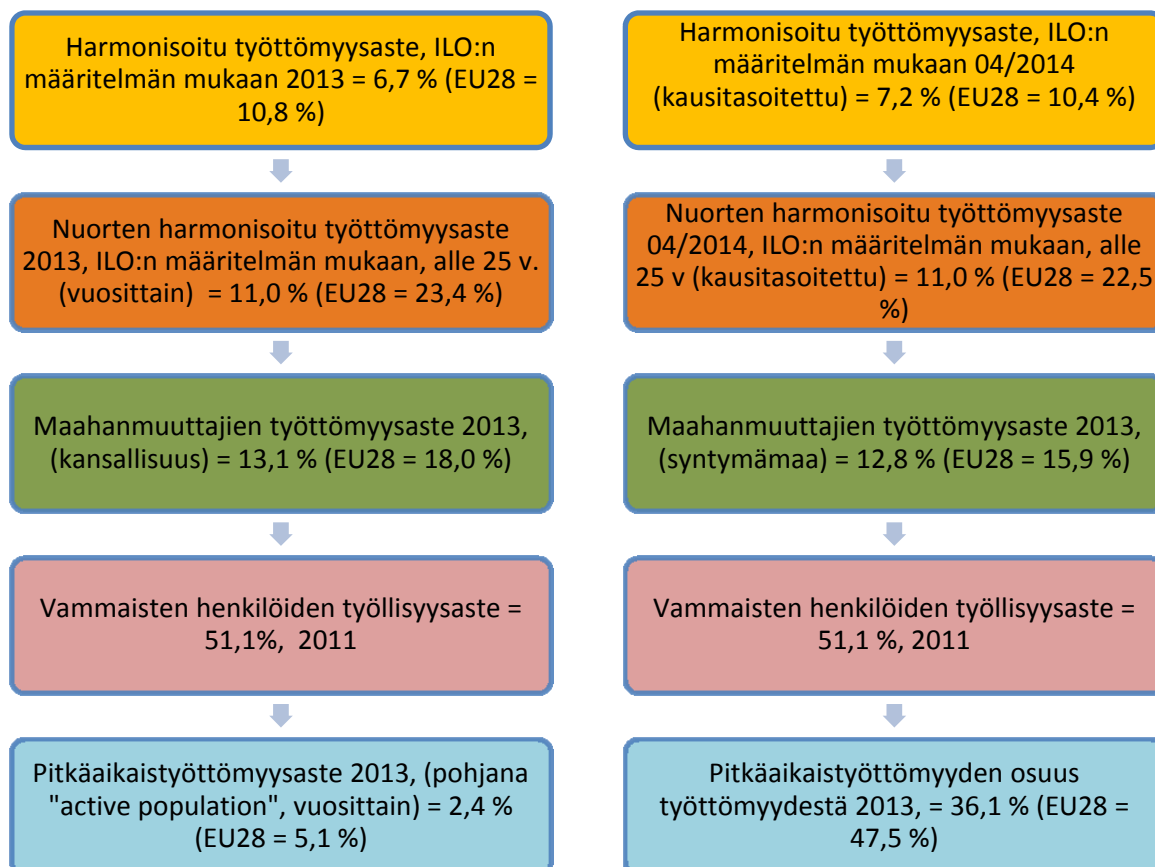
NRP-raportissa sosiaalisen osallisuuden edistämiseen ja köyhyyden torjuntaan liittyen tavoitteena todetaan olevan koulujen ja oppilaitosten kannustaminen vähentämään opintojen keskeyttämistä, ja tavoitteena on koulun keskeyttäneiden osuuden laskeminen kahdeksaan prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteeseen pyritään muun muassa oppilaitosten toimintaa tarkemmin seuraamalla. Oppilaitosten tulee NRP-raportin mukaan esimerkiksi pitää ajantasaista ja kokonaisvaltaista kansallista on-line poissaolo- ja pudokkuusrekisteriä. Tätä koulujen ylläpitämää rekisteröintiä myös seurataan ja valvotaan, ja oppilaitoksille on raportin mukaan luvassa taloudellisia palkkioita jokaisesta opintojaan jatkavasta ”potentiaalisesta keskeyttäjästä”. Väistämättä herää kysymys, synnyttääkö tällaisen taloudellisen bonuksen mahdollisuus kouluille ja oppilaitoksille houkutuksen rekisteröidä lapsia ja nuoria herkemmin näiksi ”potentiaalisiksi keskeyttäjäiksi”.

Sosiaalista osallisuutta lisäävinä tukitoimenpiteinä NRP-raportissa mainitaan kielitaidon vahvistaminen, kansallisen ohjelman laatiminen koulupudokkuuden torjumiseksi, lisäpalvelujen tarjoaminen keskeyttämisriskissä oleville sekä oppilaanohjaus- ja neuvontatiimien perustaminen moniongelmaisia nuoria varten. Alankomaissa syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tilannetta on raportin mukaan pyritty parantamaan Youth unemployment action plan -ohjelman avulla, jossa raportin mukaan on kolme painotusta: opinnoista työelämään siirtymisen helpottaminen, koulupudokkuuden ehkäiseminen, työnantajayhteistyön lisääminen ja sopimusten aikaansaaminen työ- ja harjoittelupaikkojen lisäämiseksi. Muiden ns. vaikeassa työmarkkina-asetmassa olevien ryhmien koulutukseen liittyen NRP-raportti ei esittele toimenpiteitä. Opetuksen laadun parantamiseen liittyen erityispainotuksena on opettajien tietojen ja kykyjen lisääminen.

Asianosais- ja sidosryhmien kuuleminen

Asianosais- ja asiakasosallisuutta pyritään AII-raportin mukaan varmistamaan paikallisten asiakasneuvostojen (client council) kautta. Paikalliset asiakasneuvostot edustavat sosiaaliturvaetuuksia saavia, ja raportin mukaan n. 80 prosenttia kunnista myös konsultoi neuvostoja paikallisella tasolla. AII-raportin mukaan kunnat ovat omaksuneet ja hyväksyneet jopa n. 80 prosenttia paikallisten asiakasneuvostojen ehdotuksista. Kansallinen asiakasneuvosto, (National client council) joka toimii paikallisten asiakasneuvostojen katto-organisaationa, on kyennyt nostamaan käsiteltyjä aiheita myös kansalliseen käsittelyyn. Tällä kansallisella asiakasneuvostolla ei kuitenkaan ole AII-raportin mukaan virallista, esim. päätöksentekovaltaa, eikä esimerkiksi sosiaali- ja työllisyysministeriöllä ole velvoitetta käydä keskusteluja esimerkiksi sosiaaliturvauudistuksiin liittyen ko. neuvoston kanssa. Kansallinen asiakasneuvosto toimii kuitenkin keskeisenä välittäjänä sosiaali- ja työllisyysministeriön suuntaan liittyen työllisyys- ja toimeentulon politiikkoihin. Se myös kehittää asiakas- ja asianosaisosallisuuden käytäntöjä.

NRP-raportin valmistelussa kerrotaan hyödynnetyn ”horisontaalista arviointia”, ja raporttia luonnosteltaessa kerrotaan konsultoidun paikallisia viranomaisia, sosiaalipartnereita sekä kansalaisjärjestöjä. NSR-raportissa todetaan kuntien ja alueiden olleen mukana laatimassa niin National Reform Plan -raporttia kuin National Social Report -raporttiakin. Myös intressiryhmiä kerrotaan kuullun/konsultoidun raportteja laadittaessa.



Kuvio 14. Alankomaiden työttömyys TOHKE-kohderyhmittäin vuosina 2013 ja 2014. Lähde: Euro Stat database. Vammaisten henkilöiden kohdalla tarkastelussa työllisyysaste vuodelta 2011, lähteenä Stefanos Grammenos (2013)

Ruotsin kansalliset raportit

Seuraavaksi läpikäytävän Ruotsin Kansallisen uudistusohjelman (NRP) laatijaksi ilmoitetaan Prime Minister's Office, Regeringskansliet. Kansallisen sosiaaliraportin yhteydessä raportin julkaisutiedoissa todetaan, että raportti kuuluu asiakirjaan Government offices decision 2012-05-03 § 170. Arviointiraportin (AII) komission työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen toteutumisesta on laatinut Björn Halleröd, University of Gothenburg.

Tavoitteina täystyöllisyys ja hyvinvointivaltion säilyttäminen

Ruotsin kansallisessa uudistusohjelmassa (NRP) tuotetaan muista tarkastelemistamme NRP-raporteista poiketen myös sosiaalipoliittista arvopuhetta muutoin vahvasti korostuneen talouskasvupuheen rinnalle. Raportissa todetaan, että ruotsalaista mallia halutaan vaalia ja luottamusta siihen vahvistaa. Esiin nostettavien ympäristöongelmien ja ilmastomuutoksen rinnalla huomiota kiinnitetään myös muutoksiin, joita jatkuva kilpailu(kykyisyyden tavoittelu) aiheuttaa yhteiskunnalle laajemmin – sen sosiaaliselle koheesiolle,

oikeudenmukaisuudelle ja muille yhteisesti jaetuille arvoille. Ruotsin NRP-raportissa julkisen talouden sekä huoltosuhteen tasapainottamisen tavoitteiden rinnalle nostetaan myös julkisesti ylläpidetyn ja rahoitetun hyvinvointi/sosiaaliturvajärjestelmän legitimiisyyden ylläpitäminen. Raportista on löydettävissä myös pyrkimysriskiryhmä-diskurssista irrottautumiseen, kun raportissa todetaan, että jokainen työllinen on riskissä sairastua tai joutua työttömäksi lyhyemmiksi tai pidemmiksi jaksoiksi, josta syystä todetaan tarvittavan hyvin monenlaisia, erilaisia sosiaaliturvan muotoja, niin julkisia kuin muitakin.

Ruotsin NRP-raportissa työlle määritellään taloudellisen tuottavuuden lisäksi muitakin arvoja. Raportissa työn todetaan tarkoittavan vapautta, yhteisöjä, turvaa sekä mahdollisuuksia. Raportin mukaan on tarpeen käyttää voimakkaita välineitä sen varmistamiseksi, että jokaiselle, joka voi ja haluaa työskennellä, töitä myös löytyy. Haavoittuvaan asemaan paikannetaan raportissa nuoret, ikääntyvät, vammaiset ja vajaakuntoiset sekä myös henkilöt, joilla on mielenterveydellisiä sairauksia, ulkomaalaistaustaiset, (foreign-born) pitkäaikaistyöttömät, lapsiperheet sekä toimeentulotukiasiakkaat. Ruotsin kansallisessa sosiaaliraportissa (NSR) haavoittuvaan asemaan paikannetaan laveasti työmarkkinoiden ulkopuolella olevat 20–64-vuotiaat, (paitsi opiskelijat), pitkäaikaistyöttömät sekä pitkällä sairauslomalla olevat, yleisesti nuoret sekä ulkomaalaistaustaiset. Ruotsin AII-raportissa haavoittuvaan asemaan paikannetaan pitkäaikaistyöttömät, toimeentulotuen saajat, työmarkkinoiden ulkopuolella olevat, sairauspäivärahaetuuksia saavat, lapsiperheet, maahanmuuttajat sekä vammaiset henkilöt.

Köyhyden torjuminen ja taloudellisen osallisuuden lisääminen

Ruotsin AII-raportissa todetaan köyhyden ehkäisemisen keskeisenä strategiana olevan toimeentulon turvaaminen tilanteissa, joissa henkilön työmarkkinoille osallistuminen keskeytyy tilapäisesti työttömyyden, sairauden tai työtapaturman vuoksi. Kuntien vastuulla oleva toimeentulotuki (social assistance) on raportin mukaan tarveharkintainen ja viimesijainen etuus niille, jotka eivät voi saada toimeentuloaan millään muulla tavoin. Sen tarkoituksena on turvata taloudellisen minimin standardi niille, joilla ei ole mitään muuta tulolähdettä ja toimeentulotuen normi voidaankin AII-raportin mukaan nähdä tosiasiallisena ruotsalaisena köyhyysrajana sen muodostaessa raportin mukaan ruotsalaisen hyvinvointivaltion pohjan (floor).

Viimeisten vuosikymmenten aikana suhteellinen köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat Ruotsissa AII-raportin mukaan lisääntyneet. Sosiaalivakuutukseen ja viimesijaiseen toimeentuloturvaan liittyvissä etuuksissa ei ole AII-raportin mukaan säädetty korotuksia useampaan vuoteen, jolloin ansiotulojen ja sosiaaliturvasta saatavan toimeentulon välinen ero on kasvanut dramaattisesti. Osallistumis- ja kulutusmahdollisuuksissa on AII-raportin mukaan myös laajeneva kuilu erityisesti vammaisten ja ei-vammaisten henkilöiden välillä, eikä yleisenä pidettävään elintasoon ole vammaisetuksilla raportin mukaan varaa. Viimesijaisessa toimeentulotuessa on raportin mukaan käytössä hyvin tiukka tarveharkinta ja henkilön on hyödynnettävä olemassa olevaa omaisuuttaan ja säästöjä ennen kuin oikeus toimeentulotukeen syntyy. Järjestelmän työllisyyttä ja työllistymistä korostavista painotuksista johtuen toimeentuloturvaetuuksien sekä sairaus- ja työttömyyskorvausten saantiehtoja ja kestoja on AII-raportin mukaan johdonmukaisesti kiristetty ja oikeutta etuuksiin arvioidaan yhä enemmän työmarkkinoille osallistumista painottaen.

Työkeskeisyys on AII-raportin mukaan ongelmallista, koska työ tuntuu määrittävän keskeiseksi pääsylipuksi kaikkien hyvinvointivaltion etuuksien ja palveluiden piiriin. Tämä murentaa raportin mukaan vakavasti universalismin periaatteita. Viimevuosien kehitys onkin raportin mukaan tarkoittanut sitä, ettei Ruotsia voi enää pitää universalistisen ja kokonaisvaltaisen hyvinvointivaltion malliesimerkkinä. Huolimatta talouskriisistä, EU:n politiikka-aloitteista tai hallituksen vaihdoksista, pitkänajan johdonmukaisena linjana on AII-raportin mukaan Ruotsissa ollut lisätä epätasa-arvoa työmarkkinoilla sekä tuloerojen kasvattaminen, jotka vaikuttavat raportin mukaan etenkin lapsiin mutta myös maahanmuuttajiin, joiden työttömyyden todetaan olevan kaksinkertainen kantaväestöön verrattuna.

Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen

Työmarkkinoille osallistumisen lisäämisen, rakennetyöttömyyden vähentämisen sekä laadukkaiden töiden edistämisen lähtökohdista Ruotsin NRP-raportissa tavoitteina mainitaan täystyöllisyys sekä syrjinnän torjuminen. Kansallisena tavoitteena raportin mukaan on nostaa nimenomaan kaikkein syrjäytyneimpien työllisyyttä, ja mottona on: Työtä kaikille! NRP-raportissa todetaan työllisyyden edistämiseksi olevan tarpeen käyttää voimakkaita välineitä sen varmistamiseksi, että jokaiselle, joka voi ja haluaa työskennellä, töitä myös löytyy.

Ruotsin NSR-raportissa tavoitteena todetaan yleisesti olevan 20–64-vuotiaiden työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden osuuden laskeminen sekä ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllistymismahdollisuuksien lisääminen ja vahvistaminen. AII-raportti on kriittinen NRP- ja NSR-raporttien työllisyys- ja työllistymispainotusten suhteen ja toteaa, että hallituksen politiikan vakavin virhe on ollut ajatus siitä, että kaikki voivat työllistyä tai työllistää itsensä, kunhan tarjolla on riittävästi tukea ja valmennusta. Korostaessaan työn ja työllisyyden ensisijaisuutta hallitus laiminlyö AII-raportin mukaan vakavasti sen, ettei työn ja työllisyyden painottaminen auta työmarkkinoilta kaikkein kauimpana olevia ryhmiä. Tunnuslause ”työ on parasta sosiaaliturvaa” koskee AII-raportin mukaan vain niitä, joilla töitä on.

NRP-raportin mukaan ruotsalaisten työmarkkinoiden tulee perustua pysyviin työsuhteisiin, ja tilapäiset työsuhteet määritellään raportissa eräänlaisena siltana työmarkkinoille, erityisesti ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien nuorien ja maahanmuuttajien kohdalla. Näitä lyhytaikaisia työsuhteita ei raportin mukaan saa hyväksikäyttää, ja valmisteilla kerrotaan olevan uudistuksia lyhytkestoisten työsuhteiden säätelämiseksi. Työmarkkinoiden toimintaa tulee NRP-raportin mukaan parantaa sekä työvoiman tarjontaan että kysyntään vaikuttamalla ja työnhakijoiden ja vapaiden työpaikkojen kohtaantoa kehittämällä. AII-raportin mukaan ruotsalaista työllisyyspolitiikkaa kuitenkin dominoi johdonmukaisesti näkemys työvoiman tarjontaan vaikuttavien toimenpiteiden ja aktivointipolitiikan ensisijaisuudesta, mikä on tarkoittanut ”työ on parasta sosiaaliturvaa” -ajattelun vahvistumista sekä rajoitettua pääsyä muun toimeentulon piiriin.

Ruotsin AII-raportin mukaan hallitus vaikuttaa kyvyttömältä vaihtaa työllisyyspolitiikan suuntaa työvoiman kysyntään vaikuttaviin toimiin, vaikka tarjontaan vaikuttava politiikka ei ole onnistunut alentamaan työttömyyttä. Työvoiman kysyntään voisi AII-raportin mukaan vaikuttaa esimerkiksi lisäämällä julkisia investointeja infrastruktuuriin, jollaista raportissa todetaan jo esitetynkin budjettiehdotuksessa. Hallitukselta puuttuu AII-raportin mukaan elinkelpoinen B-suunnitelma sellaisten henkilöiden ja ryhmien köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi, joilla ei ole realistisia vaihtoehtoja työllistyä. Suunnitelma B:n puuttuminen on raportin mukaan seurausta hallituksen tavasta määritellä sosiaalinen syrjäytyminen tiukasti työllisyyteen liittyvänä: sosiaalinen syrjäytyminen = ei töissä.

NRP-raportin mukaan hallituksen painopisteenä on vammaisten ja mielenterveysongelmaisten työmarkkinoille osallistumisen edistäminen muun muassa työnvälityksen ammattilaisten sekä työnantajien tietoisuutta ja vuorovaikutusta lisäämällä. Vammaisten yrittäjyyttä tuetaan NRP-raportin mukaan julkisten työvoimapalvelujen tarjoamin valmennuskurssein ja sosiaalista yritystoimintaa vahvistamalla. NRP-raportin mukaan hallitus on myös hyväksynyt töihin integroivien sosiaalisten yritysten toimintaohjelman vuonna 2010 sekä antanut selvityspyynnön työmarkkinapolitiikan toteutumisesta, ja erityisesti vammaisten henkilöiden työllistymisen edistämisestä vuonna 2011. Kyseisen selvityksen perusteella tullaan raportin mukaan laatimaan ehdotukset uusista toimintatavoista vammaisten työllistämiseksi. Työympäristön kehittäminen ikääntymiseen, vammaisuuteen, turvallisuuteen sekä työmarkkinoilta syrjäytymiseen liittyen nostetaan NRP-raportissa kestävä työelämän näkökulmasta esiin. Työympäristön tulee raportin mukaan huomioida ihmisten kehittymiseen liittyvät tarpeet ja haasteet paremmin ja ns. työympäristövalmentajien palveluita tulisi käyttää tukena erityisesti työllistymisen ensivaiheessa.

Konkreettisina esimerkkeinä pyrkimyksistä edistää epäedullisessa asemassa olevien työllisyyttä nostetaan NRP-raportissa esiin Nystartjobb-tuetun työllistymisen aloite, jonka tavoitteena on iäkkäämpien, myös työttömien henkilöiden työmarkkinoille osallistumisen edistäminen työnantajalle suunnatuilla taloudellisilla kannustimilla. NRP-raportissa mainitaan myös New start zones- hanke, jossa toimintamallina on kohdennettu aluetyö ja verohelpotukset erityisesti deprivoituneilla kaupunkialueilla aloittaville starttiyrityksille, ja tavoitteena haavoittuvassa asemassa olevien taloudellisen aseman sekä hyvinvoinnin parantaminen ja vahvistaminen. NRP-raportissa kerrotaan alennettavan myös ravintola-alan arvonnäköverotusta 25 prosentista 12 prosenttiin kannustimena uusien työpaikkojen synnyttämiseksi ravintola- ja kahvila-alalle ja tukemaan siten erityisesti nuorten työllistämistä.

Pakolaisten nopeamman työmarkkinoille sijoittumisen edistämiseksi perehdyttämis- ja kotouttamistoimia tehostetaan NRP-raportin mukaan ns. Introduction Act- uudistuksella. Uudistukseen kuuluu yksilöllinen, henkilökohtainen etuus, jonka tarkoituksena on kannustaa sekä naisia että miehiä osallistumaan samanaikaisesti toimenpiteisiin ja työmarkkinoille, ja lisätä siten pakolaistaustaisten naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Kotouttamisvastuun todetaan raportissa kuuluvan julkisille työvoimapalveluille, mikä tarkoittaa raportin mukaan ensisijaisesti vastuuta ns. perehdyttämis/kotouttamissuunnitelman laatimisesta, jonka tulee sisältää ainakin ruotsin kielen opetusta, kansalaisvalmiuksia sekä työelämävalmiuksia lisäävää toimintaa.

Myös sairauslomilta töihin paluuta kerrotaan NRP-raportissa tehostettavan lisäämällä viranomaisyhteistyötä sairauden varhaisessa vaiheessa sekä ottamalla käyttöön aikarajoja sairausetuuksissa. Sairausetuksilla olevien työkykyisyyttä arvioidaan AII-raportin mukaan säännöllisesti tavoitteena lisätä etuudensaajien siirtymiä/paluuta työmarkkinoille. Kokonaisvaltaisena strategiana onkin AII-raportin mukaan rajoittaa sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksille pääsyä sekä ”pakottaa ihmiset hyödyntämään, tai kenties pikemminkin aktivoimaan, olemassa oleva/jäljellä oleva työkykynsä”. Työn ensisijaisuuden korostaminen ja aktivointipolitiikka ovat AII-raportin mukaan siten siirtyneet myös osaksi sairausvakuutus- ja varhais- ja sairauslääkejärjestelmiä.

Eläkejärjestelmässä on AII-raportin mukaan tehty uudistuksia, joissa eläke-etuuksia on liitetty osaksi sairausvakuutusjärjestelmää ja nimetty ne uudelleen sairaus- ja aktivointietuudeksi (sjuk- och aktivitetsersättningen). Oikeus näihin sairaus- ja aktivointietuuksiin ei AII-raportin mukaan ole enää pysyvä eikä diagnoosiin perustuva ratkaisu. Uudistuksiin on AII-raportin mukaan liittynyt myös sairauspäiväetuuksia saavien henkilöiden siirtäminen työvoimatoimistojen asiakkuuteen. Työvoimatoimistojen henkilökunta on raportin mukaan kuitenkin tottumatonta työskentelemään henkilöiden kanssa, joilla on työttömyyden lisäksi myös terveyteensä ja kuntoutukseen liittyviä tarpeita. Ruotsin AII-raportti toteaa ilmi tuleen tilanteita, joissa esimerkiksi vakavasti syöpäsairaita henkilöitä on siirretty sairausetuusjärjestelmän piiristä työvoimatoimiston asiakkuuteen, ja edelleen työkyvyn arviointiin, jotta heidän jäljellä olevaan työkykyynsä nähden sopiva työpaikka löytyisi. Asiasta nousseen mediakohun jälkeen hallitus muutti AII-raportin mukaan linjastaan siten, että vakava työrajoite voi jatkossa oikeuttaa myös pysyvään sairaus- tai työkyvyttömyyseläkkeeseen. AII-raportti toteaa hallituksen käyttäneen ansiotulojen verotuksen keventämistä työnteon kannustimena; erilaisten sosiaaliturvaetuuksien verotus on raportin mukaan korkeampaa kuin ansiotulojen verotus. Työnhakua on AII-raportin mukaan tehostettu ennen kaikkea työttömyysetuuksien saantiehtoja kiristämällä, mikä on AII-raportin mukaan tarkoittanut mm. ammattisuojan poistamista. Työttömyysetuutta saadakseen on henkilön oltava valmis hakemaan töitä hyvin laajasti työmarkkinoilta, eikä työnhakua tai työn vastaanottamista voi rajata maantieteellisesti eikä oman ammatin mukaisesti.

Ruotsin AII-raportissa todetaan kuntien ja valtion välillä olevan työllisyydenhoitoon liittyen koordinaatioongelmia. Ensinnäkin, ehdollistettumpi, vastikkeellisempi ja niukempi (less generous) valtion hallinnoima järjestelmä vuotaa raportin mukaan helposti kuntatasolle. Toiseksi, kuntatasolla on vastuu nuorista, alle 20-vuotiaista työttömistä, joka raportin mukaan tarkoittaa sitä, että vahvasti koordinoitun, kansallisen työmarkkinapolitiikan rinnalle on syntynyt hyvin moninainen ja vaihteleva kunnallisen tason työttömyyspolitiikka.

Syrjäytymisen torjuminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen

Sosiaalisen, yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämisessä palveluilla on käsittelemisessämme yleisissä eurooppalaisissa työllisyys- ja osallisuuspoliittisissa suosituksissa keskeinen rooli. Myös tarkastelemiemme muiden maiden maaraaporteissa palvelut ja niiden kehittäminen nostetaan esiin keinona lisätä sosiaalista osallisuutta ja parantaa erityisesti ns. haavoittuvimmassa asemassa olevien ryhmien yhteiskunnallista asemaa. Ruotsin maaraaporteissa raportoidaan lähinnä liittyen etuusjärjestelmissä tehtyihin uudistuksiin, palvelujärjestelmän kehittäminen ja uudistaminen eivät nouse raporteissa esiin.

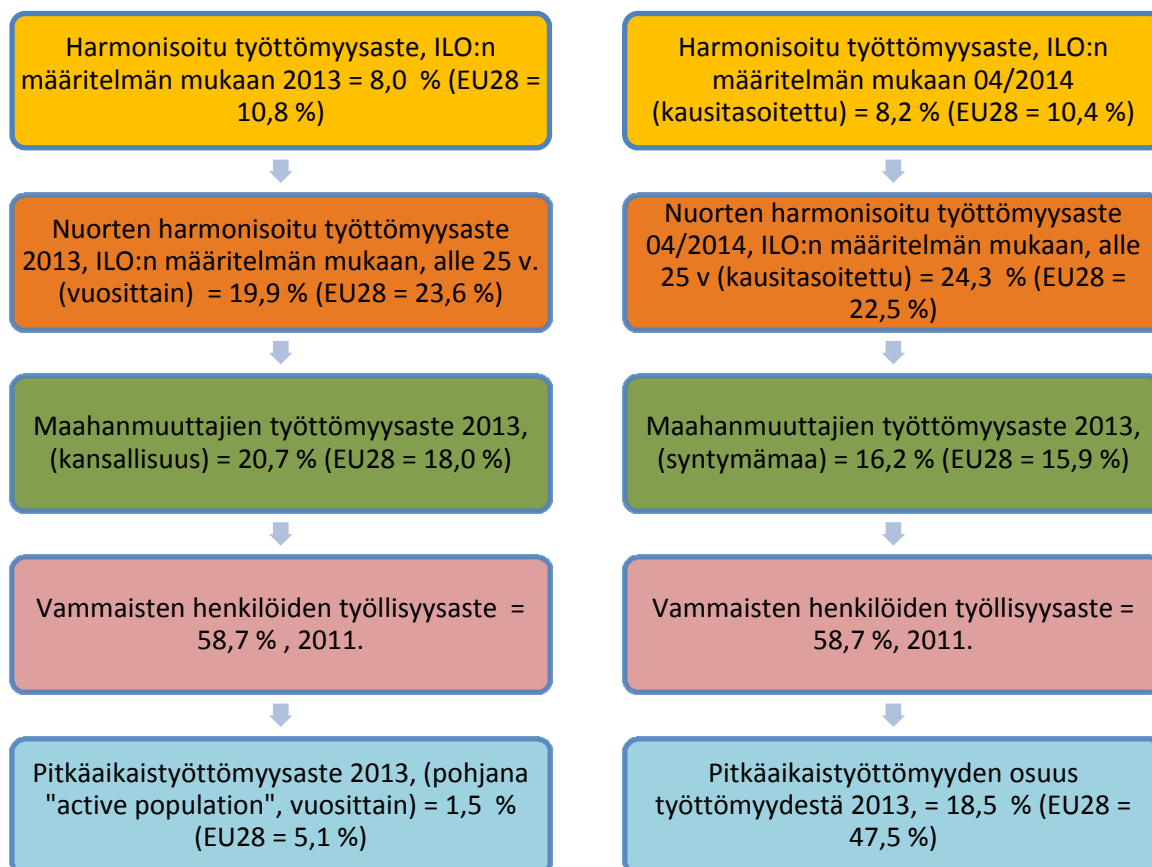
NRP-raportissa esitelty New start zones -hanke tähtää haavoittuvassa asemassa olevien taloudellisen aseman sekä hyvinvoinnin parantamiseen ja vahvistamiseen. Hankkeen yhteydessä mainitaan toimintamalliin sisältyvän myös kohdennetun aluetyön, minkä voi luokitella sosiaalisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseen tähtääväksi työskentelytavaksi. Myös NRP:ssä mainittu Introduction act -uudistus, jonka tavoitteena mainitaan pakolaisten nopeampi työmarkkinoille sijoittuminen, pitää sisällään sosiaalista osallisuutta tukevana tavoitteena pakolaistaustaisten naisten ja miesten välisen tasa-arvon lisäämisen. Maahanmuuttajien ja pakolaisten kotouttamiseen liittyvänä toimenpiteenä NRP-raportti mainitsee vain perehdyttämisen/kotouttamissuunnitelman laatimisen, johon raportin mukaan tulee sisällyttää ainakin ruotsin kielen opetusta, kansalaisvalmiuksia sekä työelämävalmiuksia lisäävää toimintaa – sosiaalista ja yhteiskunnallista osallisuutta tukevia toimia toki kaikki nämä.

NRP-raportissa mainitaan vain hyvin yleisesti tavoitteet koulutusasteen nostamiseksi sekä koulupudokkuuden ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien suhteen koulutuksellisia tavoitteita mainitaan yleisesti ammatillisten opintojen lisääminen sekä korotettu opintoavustus kunnalliseen aikuiskoulutukseen osallistuvien nuorten (20–24 v) kohdalla, joilta puuttuu peruskoulutodistus tai toisen asteen koulutus, ja jotka kuuluvat nuorisotakuun piiriin tai ovat työ- ja kehittämistakuuehtuuksilla. Myös pitkäaikaistyöttömien koulutuksen sekä erityisesti ammatillisten työharjoittelujen lisääminen toisen asteen koulutuksessa sekä kunnallisen aikuiskoulutuksen puolella nostetaan NRP-raportissa tavoitteina esiin. Vammaisten henkilöiden työharjoitteluohjelman kehittämisestä ja toteutumisesta on NRP-raportin mukaan tehty sopimus hallituksen ja eri sidosryhmien kesken vuonna 2011. Liittyen tavoitteeseen koulutustulosten parantamisesta kaikilla tasoilla NRP-raportissa mainitaan yleisesti tiedon lisääminen sekä tarve saada lisää parempia opettajia.

Ruotsin AII-raportissa esitetään arvio, ettei hallituksen politiikka ole ollut komission työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen (2008) mukaisesti kokonaisvaltaista ja koordinoitua huomioiden tasapainoisesti riittävän tulotuen, laatupalveluihin pääsyn sekä osallistavat työmarkkinat. AII-raportissa todetaan nykypolitiikan Ruotsissa päinvastoin syventävän jakoja ja tuloeroja työmarkkinoilla täysin mukana olevien ja niiltä syrjäytyneiden välillä.

Asianosais- ja sidosryhmien kuuleminen

Ruotsin kansallisista raporteista ei ilmene, että niiden laatimisen yhteydessä olisi hyödynnetty asianosais- tai sidosryhmäyhteistyötä tai järjestetty kuulemis- tai konsultointitilaisuuksia.



Kuvio 15. Ruotsin työttömyys TOHKE-kohderyhmittäin vuosina 2013 ja 2014. Lähde: Euro Stat database. Vammaisten henkilöiden kohdalla tarkastelussa työllisyysaste vuodelta 2011, lähteenä Stefanos Grammenos (2013)

Tanskan kansalliset raportit

Tanskan Kansallisen uudistusohjelman (NRP) laatijaksi ilmoitetaan Ministry of Economic Affairs and the Interior. Kansallisen sosiaaliraportin (NSR) laatija ei selviä. Arviointiraportin (AII) komission työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen toteutumisesta ovat laatineet Daniel Schwarz Bojsen sekä Ian Kirkedal Nielsen, Ramboll Management Consulting.

Tanska Euroopan tasa-arvoisin maa

NRP-raportin mukaan hallitus painottaa, että Tanska on tasa-arvoisten mahdollisuuksien yhteiskunta, jossa eriarvoisuus on rajallista. Raportin mukaan eriarvoisuus on Tanskassa vähäistä, mutta viime vuosien kehityksen todetaan olleen vääräsuuntaista ja esimerkiksi tuloeroja tulisi raportin mukaan vähentää. Tanskan kansallisessa sosiaaliraportissa (NSR) Tanskan todetaan olevan yksi Euroopan pienimpien tuloerojen maista, mutta että demografinen muutos kuitenkin haastaa yleisen hyvinvoinnin kestävyys, ja uudistukset työmarkkinoilla ja sosiaalisessa inkluusiossa mainitaan lähitulevaisuudessa välttämättöminä. Uudistusten fokuksen tulisi NSR-raportin mukaan olla marginalisaation ja epäinhimillisten olosuhteiden torjumisessa. Haavoittuvaan asemaan NSR-raportissa paikannetaan päihderiippuvaiset, prostituoidut sekä asunnottomat. Tällaisia selkeästi huono-osaisimpia ryhmiä ei muiden maiden raporteissa nosteta vastaavalla tavalla esiin riskiryhmien paikantuessa niissä yleisemmin ja heterogeenisemmin sekä määrittyessä voittopuolisesti suhteessa työmarkkinoihin eikä niinkään yhteiskunnallisen huono-osaisuuden kautta.

Sosiaalisen inklusion tavoitteena sekä NRP- että NSR-raporteissa mainitaan ”alhaisen työntensiteetin/matalan työllisyyden” (households with low employment) kotitalouksissa elävien määrän vähentäminen 22 000 hengellä vuoteen 2020 mennessä. Myös ylisukupolvinen köyhyys nostetaan NSR-raportissa ongelmaksi esiin, jolloin haavoittuvaan asemaan paikantuvat erityisesti lapset. AII-raportissa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan tavoitteisiin liittyen haavoittuvaan asemaan paikannetaan työttömät, tarveharkintaista ja viimesijaista sosiaaliavustusta/toimeentulotukea saavat, marginalisoidut kansalaiset, maahanmuuttajat, lapset ja nuoret sekä lapsiperheet, joissa on vammaisia henkilöitä.

Työvoiman tarjonnan lisääminen

Taustoituksena Tanskan kansallisen uudistusohjelman raportissa (NRP) liikkeelle lähdetään heikentyneestä tuottavuudesta ja kilpailukyvyistä, joiden nostaminen sidotaan julkisen talouden tasapainottamistarpeeseen. Tuottavuus pitäisi raportin mukaan saada kasvuun muun muassa palkkakilpailukykyä parantamalla. Hallitus esittää NRP-raportin mukaan uudistuksia, joiden tavoitteena on työvoiman lisääntyneen tarjontaa ja keskiössä ovat tällöin työhön kannustavuuden lisääminen sekä työmarkkinoille kiinnittymisen vahvistaminen. Uudistusten kohderyhminä ovat NRP-raportin mukaan nuoret, toisaalta seniorit, etniset vähemmistöt, osatyökykyiset ja alentuneesti työkykyiset. Hallituksen tavoitteena ovat raportin mukaan dynaamiset työmarkkinat, joilla työpaikat täyttyvät ja työttömät uudelleentyöllistyvät nopeasti.

Työvoiman tarjontaa lisäävät toimet esitetään Tanskan NRP-raportissa välttämättömyytenä ja tarjontaa tulisi raportin mukaan lisätä 135 000:lla vuoteen 2020 mennessä, jolloin työllisyysaste saataisiin 80 prosenttiin. Työvoiman kysyntää lisääviä toimia ei NRP-raportissa mainita. Työvoiman tarjontaa ja saatavuutta lisäävien toimien välttämättömyyttä perustellaan raportissa sillä, että ”työllisyyden on todettu korreloivan työvoiman tarjonnan kanssa”. Raportissa todetaan, että tutkimuksissa on osoitettu lisääntyneen työvoiman tarjonnan johtavan keskimäärin samankaltaiseen lisäykseen työllisyydessä, mutta raportista ei selviä, mistä tutkimuksista on kyse, eikä väitettä perustella tarkemmin. Työvoiman tarjontaa lisäävinä uudistuksina NRP-raportissa mainitaan mm. eläke- ja työttömyysjärjestelmien reformit, joiden todetaan lisäävän työvoiman tarjontaa 80 000 henkilöllä. Eläkeuudistuksilla on raportin mukaan saatu nostettua eläkkeelle siirtymisen ikärajoja, erityisesti koska vapaehtoisille varhaiseläkkeille pääsyä on myöhäistetty ja sen kesto lyhennetty.

Työllisyyden ja kasvun lisäämiseksi myös työkyvyttömyysjärjestelmää vammais- ja sairauseläkkeineen sekä ns. flex-job- ja verotusjärjestelmiä tulee Tanskan NRP-raportin mukaan uudistaa. Keskeisenä elementtinä työkyvyttömyyseläkeuudistuksessa on raportin mukaan rajoitukset alle 40-vuotiaiden oikeuksissa työkyvyttömyyseläkkeisiin, eikä heillä raportin mukaan enää lähtökohtaisesti ole oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen. Näidenkin reformien julkilausuttuna tavoitteena on NRP-raportin mukaan työvoiman tarjonnan lisääminen 5 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. Kuntiin perustetaan raportin mukaan kuntoutustiimiä, jotta yksilön työkyvyn arviointi ja yksilöiden tarpeita vastaavien julkisten palveluiden koordinointi tehostuvat. Flex-job -uudistuksessa korkein kompensatio kohdennetaan alhaisimman työkyvyn omaaville ja matalimmin palkatuille henkilöille. Nuorille flex-jobista tulee raportin mukaan väliaikainen ratkaisu, ja työttömät, jotka on ohjattu flex-job töihin, ovat oikeutettuja ja velvoitettuja aktiiviseen työnhakuun kuten muutkin työttömät.

Oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen määrittely sosiaaliturvareformeissa

NRP-raportin mukaan maan hallitus on asettanut lukuisia sosiaalipoliittisia tavoitteita varmistaakseen, että kaikilla tanskalaisilla on oikeus osallistua (participate) yhteiskuntaan. Uudistuksissa painottuva näkemys sosiaaliturvaetuuksien passivoivasta, työllistymishaluja vähentävästä luonteesta, kääntää osallistumisoikeuden pikemminkin osallistumisvelvollisuudeksi. AII-raportissa minimietuuksiin liittyvillä aktivointiohjelmilla, kuten työllistämisellä ja työharjoittelulla, todetaan olevan kolme tarkoitusta: työttömien henkilöiden

taitojen ja osaamisen kartuttaminen, työn löytämisen kannustaminen sekä etuuksia saavien vapaasti käytävissä olevan ajan rajoittaminen. Nämä aktivointiohjelmien elementit kuvaavat AII-raportin mukaan laajemminkin tanskalaista hyvinvointivalttiollista näkemystä siitä, että jokaisella kansalaisella on vastuu ottaa aktiivisesti osaa yhteiskuntaan. Toisaalta ja samalla, valtio on raportin mukaan vastuussa taloudellisesti turvatusta ja arvostettavasta elintasosta siten, ettei kukaan putoa turvaverkon lävitse. Osan ottaminen, osallisuus, redusoituu kuitenkin tanskalaisissa kansallisissa vastauksissa työmarkkinoille osallistumiseksi, eikä muunlainen sosiaalinen tai yhteiskunnallinen osallisuus nouse itsenäisenä tavoitteena esiin.

AII-raportin mukaan tanskalaisen työllisyyspolitiikan mallissa keskiössä ovat joustavat työmarkkinat, joihin kuuluvat riittävät työttömyyskorvaukset sekä oikeudet ja velvollisuudet osallistua aktivointitoimenpiteisiin, työn kannustimien säilyttäminen sekä inhimilliseen pääomaan sijoittaminen (koulutus ja työelämävalmiuksien lisääminen). Työttömyys- ja toimeentulokietuuksia saavien tulee raportin mukaan aktiivisesti etsiä töitä, ja jollei tämä ole mahdollista, päivittää osaamistaan ja kykyjään työmarkkinoiden tarpeita paremmin vastaaviksi. Yleistavoitteena on raportin mukaan tukea toimeentulokietuuksia saavia löytämään töitä mahdollisimman nopeasti, jotta he voivat vastata omasta ja perheensä toimeentulosta. Tässä ns. flexicurity-mallissa välttämättömiä ovat Tanskan AII-raportin mukaan työttömiä suojaavat toimet, sillä työntantajilla on raportin mukaan vähemmän velvoitteita ja vastuuta työntekijöistään moniin muihin Euroopan maihin verrattuna. Flexicurity-malliin kuuluvat etuudet ovat AII-raportin mukaan runsaat verrattuna muihin jäsenmaihiin, mutta niiden kannustinvaikutuksista käydään jatkuvaa julkista keskustelua.

AII-raportti toteaa tanskalaisen järjestelmän jakautuvan työttömyys- ja sosiaaliturvaetuuksien suhteen kahdella; työttömät, jotka ovat työttömyysvakuutuskassan/rahaston jäseniä, ovat oikeutettuja työttömyyskorvauksiin, ei-vakuutetut voivat hakea tarveharkintaista sosiaaliturvaa/toimeentulotukea. Raportissa todetaan edellisen hallituksen pyrkineen uudistamaan tätä mallia lyhentämällä työttömyyskorvausten kestoja neljästä kahteen vuoteen vuonna 2010. Uudistuksen seurauksena henkilöt, jotka eivät olleet onnistuneet työllistymään kahden vuoden sisällä, ja joilla oli henkilökohtaista omaisuutta 10 000 Tanskan kruunun edestä, eivät olleet enää oikeutettuja työttömyyskorvauksiin. Tilanteesta nousseen kohun vuoksi korvausajan kestoja laajennettiin raportin mukaan uudelleen vuonna 2012 kuudella kuukaudella kaikkien niiden vakuutettujen kohdalla, joilla määräaika oli umpeutumassa. Oikeutta työttömyyskorvaukseen harmonisoitiin tässä yhteydessä raportin mukaan niin, että se edellyttää 52 viikon työskentelyä kaikissa tapauksissa.

Tanskan NRP-raportin mukaan sosiaali- ja työttömyysturvajärjestelmien sekä aktivointiohjelmien uudistamisessa kyse on ennen kaikkea tuottavuuden ja kilpailukyvyn vahvistamisesta. Liian monen todetaan raportissa saavan passiivikutia. Tähän liittyen NSR-raportti mainitsee valmisteilla olevina uudistuksina sosiaalivastuu/toimeentulotukireformin, jossa etuuden saajien oikeuksien ja velvollisuuksien uudellenmäärittely on keskiössä. Erityiskohteena reformissa ovat nuoret etuudensaajat, joiden kohdalla hallitus esittää uusia koulutuksellisia oikeuksia ja velvollisuuksia alle 30-vuotiaille. NRP-raportissa toimenpiteiden kohteiksi määrittyvät sekä kouluttamattomat työttömät nuoret että vastavalmistuneet työttömät nuoret. Toimenpiteiden lähtökohtana on uusi oikeuksien ja velvollisuuksien -periaate, jolla tarkoitetaan sosiaali- ja työttömyysturvan saantiehtojen olevan kytketyt aktiivitoimenpiteisiin osallistumiseen. Tanskan NRP- sekä AII-raporttien mukaan uudistukseen liittyy nuorten työharjoittelumahdollisuuksien lisääminen, myös osana aikuisten harjoitteluohjelmia. Harjoitteluohjelmat muodostavat NRP-raportin mukaan väyliä työmarkkinoille myös juuri valmistuneille nuorille.

Tanskan AII-raportin mukaan aikuiskoulutuksen ja harjoittelujen lisäämisen painopisteenä on työmarkkinoiden tarpeita vastaavan työvoiman ylläpitäminen. Tanskassa on ollut käynnissä erityisiä kampanjoita harjoittelu- ja työkokeilupaiikkojen lisäämiseksi ja käytännön harjoitteluaiikkojen lisäämistä on vauhditettu myös erityisellä bonusohjelmalla, taloudellisilla kannustimilla yksityisille ja julkisen sektorin työntantajille. Tavoitteena on NRP-raportin mukaan ollut korostaa työntantajien vastuuta tulevaisuuden työvoiman koulutuksesta ja harjoittelusta. Harjoitteluaiikkoja lisätään raportin mukaan myös kunnissa ja valtiolla ja nuorten työmarkkinoille pääsyä kerrotaan helpotettavan myös työkierrolla. Hallitus on NRP-raportin mukaan sopi-

nut aloitteista, joilla pyritään parantamaan myös työttömien mahdollisuuksia päivittää osaamistaan sekä uudelleen koulutautua sekä osallistua harjoitteluohjelmiin. Maahanmuuttajiin liittyen NSR-raportissa mainitaan reformi, jonka tavoitteena on 10 000 maahanmuuttajan työllistyminen koulutusta lisäämällä.

Köyhyyden torjuminen ja taloudellisen osallisuuden lisääminen

Tanskan NRP-raportissa todetaan, ettei Tanskalla ole käytössään virallista köyhyysmääritelmää. Hallituksen kerrotaan asettaneen erillisen komitean analysoimaan eri metodeja/mittareita ja valmistelemaan niiden pohjalta ehdotuksen maan viralliseksi köyhyysrajaksi. NSR-raportissa tämä erillisen asiantuntijaryhmän perustaminen nostetaan jopa köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjuvana toimenpiteenä esiin. Herää kysymys, miksei EU:n ohjeistus 60 prosentista kunkin jäsenmaan mediaanituloista kelpaa Tanskalle köyhyysrajaksi?

Köyhyyden torjunnan tanskalaisissa politiikoissa keskiössä ovat Tanskan NRP-raportin mukaan lapset ja näkökulmana ylisukupolviseen köyhyteen puuttuminen. AII-raportin mukaan toimeentulotukeen on tehty muutoksia lapsiperheiden eduksi ja esimerkiksi tuloharkintaa on loivennettu. Alimmat sosiaaliturvaetuudet päätettiin AII-raportin mukaan lakkauttaa vuonna 2012, millä on arvioitu olevan myönteisiä vaikutuksia nimenomaan kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien sosiaaliseen ja taloudelliseen osallisuuteen. NSR-raportti mainitsee saman uudistuksen ja toteaa tavoitteena olleen noin 16 000 koko vuoden ajan etuutta saavien etuuksien tason parantaminen. Aiempi sosiaalivastuun maksimikatto on NSR-raportin mukaan myös poistettu lapsilta ja nuorilta, jolla on raportin mukaan se merkitys, että perheet ovat oikeutettuja täysiin etuuksiin huolimatta lasten lukumäärästä. Menetettyjen ansioiden kompensatiota on AII-raportin mukaan lisätty uudistuksella, joka koskee lapsiperheitä sekä perheitä, joissa on vammaisia henkilöitä. NSR-raportissa sosiaalista syrjäytymistä ja köyhyyttä torjuvina toimenpiteinä esitellään myös vapaaehtoisen velkaneuvontapalvelun laajentaminen sekä ennaltaehkäisevän asumisneuvonta-toiminnan vahvistaminen häätötapausten ehkäisemiseksi.

AII-raportti korostaa tarvetta tukea etuusjärjestelmiä myös muilla, esimerkiksi toimeentulotukea saavien ryhmien osaamiseen ja koulutukseen sekä terveyteen liittyvillä, täydentävillä toimilla. Raportissa todetaan myös minimietuuksien leikkauksiin liittyen, että niiden töihin kannustinvaikutuksen on arvioitu olevan rajallinen, koska suurimmaksi osaksi vaikeudet löytää töitä liittyvät koulutuksen puutteeseen tai huonoon terveyteen. Leikkausten vaikutukset sosiaaliseen syrjäytymiseen on puolestaan arvioitu huomattaviksi liittyen toivottomuuden lisääntymiseen, elämänlaadun laskuun sekä alentuneeseen fyysiseen ja henkiseen hyvinvointiin.

Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen

Tanskan AII-raportin mukaan työmarkkinoille osallistumista on pyritty lisäämään mm. eläkereformilla, koulutukseen sijoittamalla sekä verouudistuksilla, joilla vaikutetaan ennen kaikkea työvoiman tarjontaan. Keskeinen kysymys raportin mukaan on kuitenkin, kuinka luoda uusia työpaikkoja. Hallituksen työllisyyspolitiikassa pääpaino on työvoiman tarjonnan laajentamisessa, ei työpaikkojen luomisessa, ja epäselväksi jää, millä tavoin uudistuuohjelmilla ja aloitteilla tuetaan työpaikkoja luovaa kasvua. AII-raportissa mainitaan hallituksen Kick start -ohjelma, jolla on pyritty luomaan työpaikkoja ohjaamalla julkisia investointeja mm. kunnallisiin rakennusohjelmiin (esim. koulujen korjaus ja kunnostus ja muu infrastruktuurin ylläpito/kunnostus). Lähitulevaisuudessa sekä työvoiman kysyntään että tarjontaan vaikuttavia toimia tulisi AII-raportin mukaan koordinoida paremmin, jotta ne saataisiin paremmin täydentämään toisiaan. NSR-raportissa todetaan Tanskan hallituksen sitoutuneen varmistamaan osallistavat työmarkkinat, mutta niitä ei kuitenkaan kuvata tai määritellä sen tarkemmin.

Syrjäytymisen torjuminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen

Tanskan maaraporttien kautta osallisuus redusoituu työmarkkinoille osallistumiseksi eikä muunlaisen yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseksi esitetä juuri toimenpiteitä. Tanskan AII-raportissa mainitaan käynnistetyn aloitteita, joilla edistetään ns. marginalisoitujen ryhmien elinolosuhteita sekä lievennetään köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen seurauksia, mutta näitä toimia ei raportissa yksilöidä tarkemmin. Raportissa todetaan ainoastaan, että palveluiden oikeudenmukaisuudessa ja tasa-arvoisuudessa on kehittämistarpeita, ja että erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien terveyden parantamiseen liittyen olisi kehitettävä ja implementoitava uusia keinoja. Raportin mukaan koulutukseen ja terveyteen liittyvien palveluiden käyttö on usein riippuvaista henkilöiden tuloista sekä koulutuksesta, mutta varsinaisia kehittämishdotuksia tai toimenpiteitä asiaan vaikuttamiseksi ei raportissa esitetä.

Eurooppa 2020 -kasvustrategian yleisiä linjauksia myötäillen Tanskan NRP-raportissa tavoitteena todetaan olevan 18–24-vuotiaiden koulupudokkaiden/keskeyttäneiden osuuden vähentäminen alle 10 prosenttiin. Keinona tämän tavoitteen saavuttamiseksi mainitaan opetuksen laadun parantaminen lisämäärärahoituksella sekä oppilaitosten toimintaohjelmat, joilla tulee varmistaa opintojen loppuunsaattaminen ja nopeampi valmistuminen. Toisen ja korkea-asteen koulutukseen kuluu NRP-raportin mukaan Tanskassa liikaa aikaa, minkä lisäksi tanskalaisten todetaan aloittavan ja päättävän opintonsa verrattain iäkkäinä. Avaintavoitteena onkin valmistumisten vauhdittaminen, NRP-raportin mukaan mm. opintotukijärjestelmää uudistamalla. Opintotukiuudistuksen tavoitteina on raportin mukaan työvoiman tarjonnan lisääminen sekä koulutuskustannusten vähentäminen.

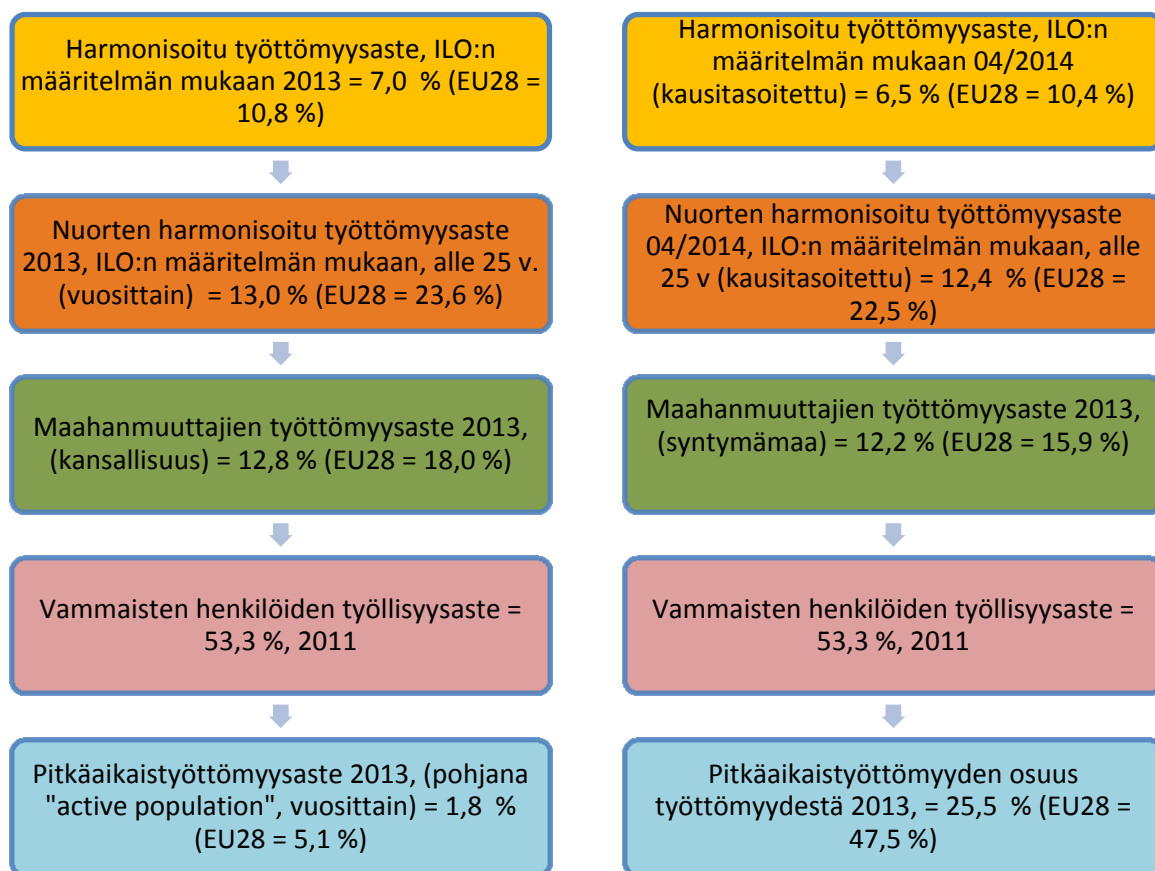
Opetuksen laatua pyritään NRP-raportin mukaan nostamaan mm. sillä, että vähennetään sellaisten luokkien määrää, joissa opettajaa ei ole lainkaan läsnä. Myös luokkakokoja tullaan raportin mukaan pienentämään niin, että luokalla voi olla korkeintaan 28 oppilasta. Jotta opiskelu olisi kaikille ”avoin mahdollisuus”, tulee oppilaitosten sisäänotossa NRP-raportin mukaan huomioida paremmin oppilaiden erilaiset tieto- ja taitotaset sekä sosiaalinen ja kulttuurinen tausta. NRP-raportissa nostetaan esiin myös oppimisvaikeuksien parempi huomioiminen ja tavoitteena on raportin mukaan tarjota luku-, kirjoitus- ja matematiikan lisäkursseja.

AII-raportin mukaan tulisi kehittää aloitteita ja toimia, joilla parannetaan opiskelutaitoja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kohdalla. Esimerkiksi joustavien, monimuotoisten oppimispolkujen ja epävirallisen oppimisen ja olemassaolevan osaamisen tunnistamisen, tunnustamisen ja dokumentoinnin suhteen ei Tanskan maaraporteissa esitetä toimenpiteitä. Vammaisten työllistymiseen tai yhteiskunnalliseen osallisuuteen laajemmin ei raporteista löydy mainintoja toimenpiteistä. Vammaiset ja osatyökykyiset nostetaan raporteissa esiin vain työkyvyttömyysetuusreformeihin liittyen, joilla etuusjärjestelmää on uudistettu aktivointipolitiikan orientaation mukaisesti. Maahanmuuttajienkin kohdalla toimenpiteet puuttuvat raporteista lähes kokonaan. NRP-raportissa todetaan ainoastaan, että maahanmuuttajien työmarkkinoille osallistumista on määrä lisätä 10 000 hengellä, ja että tavoitteeseen pyritään koulutusta lisäämällä.

Asianosais- ja sidosryhmien kuuleminen

AII-raportti toteaa sidosryhmä- ja asianosaisosallisuutta varten jo vuonna 2001 perustetun erityisen Contact Committeeen, jossa on mukana kunnallisia ja alueellisia toimijoita sekä viranomaisia, eritasoisia ja erilaisia intressiryhmiä, järjestöjä ja organisaatioita, työmarkkinajärjestöt sekä edustus eri ministeriöistä. Contact Committeeelle tiedotetaan AII-raportin mukaan Eurooppa 2020-strategiaan liittyen ajankohtaisista politiikkauudistuksista ja -suosituksista, joihin liittyen komiteaa konsultoidaan raportin mukaan säännöllisesti. Palautteena on kuitenkin annettu, ettei valmistelutyöhön varata riittävästi aikaa, eikä ole muodostunut selvyyttä siitä, millä tavoin komitean esittämät kannat on huomioitu esim. kansallista uudistusohjelmaa (NRP-raportti) laadittaessa. Tanskan NRP-raportin luonnoksen todetaan kuitenkin olleen ko. komitean kommentoitavana. Tanskan kansallisessa sosiaaliraportissa, NSR-raportissa ei ole mainintaa sidosryhmien eikä asianosaisten kuulemisesta raportin valmistelussa. Tanskan Kansallisen uudistusohjelman (NRP) laatijaksi

ilmoitetaan Ministry of Economic Affairs and the Interior. Kansallisen sosiaaliraportin (NSR) laatija ei selviä. Arviointiraportin (AII) komission työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen toteutumisesta on laatinut Daniel Schwarz Bojsen sekä Ian Kirkedal Nielsen, Ramboll Management Consulting.



Kuvio 16. Tanskan työttömyys TOHKE-kohderyhmittäin vuosina 2013 ja 2014. Lähde: Euro Stat database. Vammaisten henkilöiden kohdalla tarkastelussa työllisyysaste vuodelta 2011, lähteenä Stefanos Grammenos (2013)

Saksan kansalliset raportit

Saksan Kansallisen uudistusohjelman (NRP) laatijaksi ilmoitetaan Federal Ministry of Economics and Technology. Kansallisen sosiaaliraportin (NSR) laatijaksi ilmoitetaan Federal Government, the federal ministry of labour and social affairs. Arviointiraportin (AII) komission työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen toteutumisesta on laatinut Walter Hanesch, Hochschule Darmstadt – University of applied sciences.

Saksan AII-raportin mukaan työllisyidenhoitoon liittyvät palvelut ja sosiaaliturva muodostavat Saksassa kaksitasoisen järjestelmän. Aktiivinen työmarkkinapolitiikka, sisältäen aktivoinnin ja integroinnin toimet sekä työllisyysorientoidut palvelut, on raportin mukaan kansallisella tasolla säädeltä mutta paikallisella tasolla toteutettua. Toteutuksesta vastaavat joko julkiset työvoimapalvelut tai Jobcenterit. Aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimenpiteiden käyttöä ohjataan ja valvotaan AII-raportin mukaan paikallisten työvoimapalvelujen taholta, kun aktivoinnin ja integroinnin toimenpiteitä tarjotaan paikallisista Jobcentereistä. Paikallisia työmarkkinapolitiittisia ohjelmia seurataan ja valvotaan kansallisten työllisyyspalveluiden toimesta. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien aktiiviseen osallisuuteen liittyen strategiat ja niiden toimeenpano

edellyttävät raportin mukaan paljon yhteistyötä paikallistason julkisten työvoimapalvelujen sekä kuntien kesken. Niillä molemmilla on tiettyjä lain edellyttämiä tehtäviä ja vastuuta muun muassa Jobcentereiden toimintaan liittyen.

Kansallisen, liittovaltiotason lisäksi päätösvaltaa on työllisyydenhoidossa sekä osavaltioilla että suhteellisen itsenäisillä kunnilla sekä Hampurin ja Bremenin vapaakaupungeilla. Työnjako on AII-raportin mukaan osin epäselvä, ja joillakin osavaltioilla on esimerkiksi enemmän vapauksia paikallisten Jobcentereiden toiminnan suhteen, kuin toisilla. Jobcenterit ovat raportin mukaan useimmiten velvollisia työskentelemään yhdessä kansallisten työllisyyspalveluiden kanssa, jotka valvovat ja arvioivat niiden toimintaa raportoiden Työllisyys- ja sosiaaliministeriölle. Jobcenterit toimivat yhteistyössä myös paikallisten yksityisten toimijoiden kanssa, jotka tarjoavat työhönsijoittamisen, harjoittelun sekä työllistämisen palveluita. Yhteistyötä tehdään myös paikallisten julkisten ja yksityisten sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluiden tarjoajien kanssa.

Työttömyysvakuutusjärjestelmän piirissä ovat AII-raportin mukaan vain lyhytaikaisesti työttömät henkilöt, joille myös julkiset työvoimahallinnon palvelut on kohdennettu. Pitkäaikaistyöttömien etuusmuotona on ns. työnhakijan perustoimeentulotuki (basic income support) ja palveluina paikallisesti organisoitujen Jobcenterien integraatiotoimet. Tätä Hartz IV -uudistuksenakin tunnettua, vuoden 2005 uudistusta työnhakijoiden perustoimeentulotuesta kuvataan AII-raportissa uusimpana elementtinä viimesijaisessa sosiaaliturvassa Saksassa, jonka käyttöönoton jälkeen saksalainen sosiaaliturva ja aktivoinnin järjestelmät ovat raportin mukaan muuttuneet dramaattisesti. Raportti toteaa kehityssuunnalle ominaisena olleen sen, että julkisen työvoimahallinnon palveluiden asiakasmäärät ovat alkaneet laskea, ja paikallisten Jobcentereiden asiakas-kunta kasvaa.

Pitkäaikaistyöttömyys fokuksessa

Työllisyyden ja työmarkkinoille osallistumisen lisääminen nimetään kaikissa Saksan kansallisissa raporteissa avainratkaisuksi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumisessa. Liittovaltion tavoitteena on Saksan NSR-raportin mukaan ihmisten mahdollisimman nopea jälleenintegrointi työmarkkinoille aktiivisella työmarkkina- ja sosiaalipolitiikalla, ja erityistavoitteena on pitkäaikaistyöttömien määrän vähentäminen. Tämä painotus on Saksan AII-raportin mukaan ollut vallitseva jo 1990-luvun puolivälistä, jolloin masatyöttömyys ja pitkäaikaistyöttömyyden korkea taso ajoivat etsimään ratkaisuja työmarkkinoiden kriisiin. Demografisesta muutoksesta johtuen Saksan liittovaltion hallitus on sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen kautta tavoittelemassa kansalaisten laajempaa työmarkkinoille osallistumista, ja tavoitteeseen liittyy myös iäkkäämpien työntekijöiden työmarkkinoille osallistumisen lisääminen. Tähän liittyen on politiikkatoimenpiteinä toteutettu mm. vanhuuseläkeuudistuksia ja laillista eläkeikää on nostettu tavoitteena myös iäkkäämpien työntekijöiden aktivointi.

Liittovaltion hallitus pitää NRP-raportin mukaan pitkäaikaistyöttömyyttä keskeisimpänä köyhyys- ja syrjäytymistekijänä ja liittovaltion määrällinen köyhyystavoite on määritelty pitkäaikaistyöttömyydelle altistuneiden kotitalouksien perusteella. Pitkäaikaistyöttömien määrää tulisi laskea 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä vuoden 2008 tilanteeseen verrattuna, mikä NRP-raportin mukaan tarkoittaa arviolta 320 000 henkilöä. Pitkäaikaistyöttömien lisäksi ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa ovat NRP-raportin mukaan nuoret, toisaalta ikääntyneet, kouluttamattomat työntekijät sekä lailliset maahanmuuttajat. NSR-raportti lisää mukaan naiset sekä vammaiset henkilöt sekä maahanmuuttajat yleisesti. Yleisemmin haavoittuvassa asemassa oleviksi NSR-raportissa määrittyvät vähävaraiset ryhmät. Riskiryhminä NSR-raportissa mainitaan erikseen ikääntyneet työttömät ja vailla ammatillista koulutusta olevat sekä yksinhuoltajat, jotka raportin mukaan tarvitsevat erityisesti julkisia koulutus- sekä hoiva- ja hoitopalveluja

NRP-raportissa todetaan Saksan menestyneen hyvin Eurooppa 2020 -kasvustrategian tavoitteisiin nähden. Korkeakoulututkinnon omaavien osuuden todetaan raportissa jo ylittäneen reilusti EU:n tavoitteet ja 30–34-

vuotiaiden kohdalla tavoitteeksi on sovittu, että 42 prosentilla ikäryhmästä on vuoteen 2020 mennessä korkeakoulu- tai vastaava tutkinto. Työllisyysasteen todetaan raportissa olleen vuonna 2011 korkeampi kuin koskaan; 75 prosentin työllisyysaste saavutettiin raportin mukaan jo vuonna 2010. Työttömyyden arvellaan raportissa edelleen vähentyvän, arviolta 2,9 miljoonaan työttömään, mikä olisi alin lukema 20 vuoteen. Saksa onkin NRP-raportin mukaan sitoutunut unionin tavoitteita korkeampiin työllisyystavoitteisiin; 20–64-vuotiaiden työllisyysasteessa pyritään 77 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä, ja erikseen raportissa mainitaan tavoite nostaa naisten työllisyysaste 73 prosenttiin, kun sen vuonna 2010 todetaan olleen 69,6 prosenttia. Pitkäaikaistyöttömyyden kerrotaan raportissa alentuneen 15 prosentilla vuoteen 2008 verrattuna, joskin Saksan sisällä alueiden välillä todetaan olevan suuriakin eroja.

Saksan AII-raportti on kehityksen suhteen kriittisempi. Saksalaista sosiaaliturvaa on raportin mukaan uudistettu ns. aktivoivan hyvinvointivaltion paradigman mukaisesti, jolloin työmarkkinaorientaation vahvistaminen koko sosiaaliturvaan liittyen on ollut tavoitteena. Raportin mukaan, kun katsotaan kehitystä työllisten ja työttömien lukumäärissä Saksassa jälkeen vuoden 2005, osoittavat työmarkkinatilastot kyllä vakuuttavan kuvan menestystarinasta. Työllisten määrä on II-maailmansodan jälkeinen ennätys, ja rekisteröityjen työttömien määrä on lähes keskeytyksettä laskenut. Mutta vaikka työttömyys on laskenut, on pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä pysynyt AII-raportin mukaan hyvin korkeana. Kun pitkäaikaistyöttömyyden osuus vuonna 2005 kaikesta työttömyydestä oli 36 prosenttia, oli tuo osuus vuonna 2011 yhä 35 prosenttia. Kun esimerkiksi Hartz IV -uudistuksen (työnhakijoiden perustoimeentulotuen uudistus) päätaavoitteena oli nimenomaan pitkäaikaistyöttömyyteen puuttuminen, on AII-raportin mukaan tässä tavoitteessa selkeästi epäonnistuttu. Raportin mukaan työnhakijoiden perustoimeentulotuen -ohjelma perustettiin erityiselle aktivointinäkökulmalle, jossa etuuksiin yhdistetään taloudellisia rajoituksia ja kannustimia, laajennettua kontrollia ja sanktiointia sekä uusia työmarkkinoille integroivia toimintoja ja palveluita. AII-raportti luonnehtii suuntausta yksiselitteisesti työttömyysvakuutusjärjestelmän purkuna.

Hartz-reformit ja integrointitoimet

AII-raportin mukaan työnhakijan perustoimeentulo-ohjelman (ns. Hartz IV) käyttöönotosta lähtien ko. etuuden taso sekä sen saantiehdot ovat olleet jatkuvien, keskenään risteävien julkisten keskustelujen aihe Saksassa. Perustoimeentulo-ohjelman käyttöönotto tarkoitti monelle aiemman työttömyysavustuksen saajalle etuuden tason merkittävää alentumista ja siten tulojen menetyksiä. Sosiaaliturvan heikentämistä tiettyjen pitkäaikaistyöttömien ryhmien kohdalla on perusteltu ja oikeutettu AII-raportin mukaan lupauksilla etuusjärjestelmän uusimiseen yhdistetyillä laadukkailla ja laajennetuilla integraatiopalveluilla, joiden tarkoituksena on ollut auttaa etuuden saajia nopeammin takaisin työmarkkinoille. Jobcenterien velvollisuutena on ollut tukea työnhakijaa kokonaisvaltaisesti kunkin hakijan erityisten tarpeiden mukaisesti ja tavoitteena on ollut hakijan integroiminen työllisyysjärjestelmään niin hyvin ja nopeasti kuin mahdollista. Prosessissa jokaiselle työnhakijalle tulisi muun muassa tarjota yksilöllistä asiakaspalvelua sekä oma yhteyshenkilö (case manager) tavoitteissa etenemisen tueksi, mutta AII-raportin mukaan aktivointi- ja integrointi-käytännöt ovat vaihdelleet Jobcenterien kesken suuresti.

Vuosien 2005 ja 2010 välisenä aikana integrointitoimiin osallistuneiden työnhakijan perustoimeentulotukea (ns. Hartz IV -etuus) saavien asiakkaiden määrä kasvoi AII-raportin mukaan 576 000:sta 758 000:een. Työllisyyden tutkimuslaitos (The Institute of Employment Research) on raportin mukaan toteuttanut laajan sarjan arviointitutkimuksia aktivointi- ja integrointitoimien vaikuttavuudesta. Uudistusohjelman vaikuttavuus on yleisesti arvioitu positiiviseksi, joskin negatiivisiakin vaikutuksia on osoitettu. Näistä ensisijaisena mainitaan se, ettei yksilöllisesti räätälöityjä integrointitoimenpiteitä ole eikä niitä tarjota riittävän tehokkaalla tavalla. AII-raportti toteaa vielä, että vastoin Hartz-reformien virallista retoriikkaa, toisin sanoen painotusta nimenomaan pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi, ovat pitkäaikaistyöttömät olleet aliedustettuja kaikissa integrointitoimissa, eikä raportin mukaan siten ole ihme, ettei pitkäaikaistyöttömien työmarkkinoille integroimisen aste ole parantunut vuodesta 2005.

AII-raportin mukaan liittovaltion hallitus päätti myös vuonna 2010 ratkaisevasti leikata pitkäaikaistyöttömien integraatiotoimiin varattuja määrärahoja julkisten menojen karsimiseksi. Raportin mukaan liittovaltion hallituksen laskelmat työmarkkinapolitiikan leikkauksista, ja siitä ettei näillä leikkauksilla olisi työllisyys- ja sosiaalisen osallisuuden tavoitteisiin nähden heikentävää tai estävää vaikutusta, perustuvat oletukselle vahvan talouskasvun jatkumisesta. Koska oletus ei raportin mukaan näytä pitävän paikkaansa, haavoittuvimmissa työmarkkina-asemissa olevien ryhmien kohdalla työmarkkinatilanteen voidaan odottaa vaikeutuvan.

Köyhyyden torjuminen ja taloudellisen osallisuuden lisääminen

Saksan AII-raportin mukaan erityisesti ns. Hartz IV -uudistuksella, ja raportissa myös mainitulla vanhuuseläkejärjestelmää muuttaneella ns. Riester-uudistuksella, on ollut se vaikutus, että ensisijainen turvaverkko Saksassa on heikentynyt ja viimesijaisen turvaverkon merkitys on voimakkaasti kasvanut. Ensisijaisen turvaverkon heikentyminen voidaan AII-raportin mukaan osoittaa esimerkiksi sillä, että enää vain 1/3 rekisteröidyistä työttömistä kuuluu työttömyysvakuutuksen piiriin ja loput 2/3 kuuluvat vuonna 2005 käyttöön otetun työnhakijoiden perustoimeentulotuen järjestelmän piiriin. Samankaltainen kehitys on AII-raportin mukaan odotettavissa vanhuuseläkejärjestelmän suhteen. Raportin mukaan yhä harvemmalle on luvassa riittävä sosiaaliturva valtiollisen eläkejärjestelmän puitteissa lähivuosina ja siten yhä usempi tulee joutumaan turvautumaan taveharkintaiseen, täydentävään vanhuusturvaan. Viimesijaisen turvaverkon elementteistä ei AII-raportin mukaan tehdä Saksassa kattavaa arviointia tai tutkimusta. Institute for employment research mainitaan tahona, joka arvioi kyllä säännöllisesti työnhakijoiden perustoimeentulotuen -ohjelman toteutumista, mutta tutkimusten keskeisenä kysymyksenä on raportin mukaan ollut työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiiviseen osallisuuteen liittyen se, onko perustoimeentuloki tasapainossa sosiaalisen turvan ja työhönkannustamisen välillä.

Viimesijaisen turvaverkon merkityksen kasvu voidaan AII-raportin mukaan osoittaa myös sillä, että vähimmäisturvaetuksien (social minimum income benefits) saajien määrä on lisääntynyt voimakkaasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuodesta 2004 vuoteen 2010 mennessä vähimmäisturvaa saavien määrä on raportin mukaan noussut 3,7 miljoonasta 7,5 miljoonaan saksalaista. Vähimmäisturva on raportin mukaan sateenvarjokäsite, jonka alla puhutaan kaikista viimesijaisista etuusohjelmista. Kun sosiaali- ja työttömyysturvaan liittyen uudistuksissa keskeisenä elementtinä on ollut etuuksien tason laskeminen ja saantiehtojen kiristäminen, on lopputuloksena AII-raportin mukaan ollut myös vähimmäisturvan varassa elävien köyhyyden dramaattinen kasvu. Vuonna 2004 työttömien köyhyysriski oli raportin mukaan 40 prosenttia ja se nousi vuoteen 2009 mennessä 62 prosenttiin. Vaikka työllisyystilanne on viime vuosina parantunut, on työttömien ja heidän perheidensä tulo- ja siten elintaso heikentynyt. AII-raportin mukaan Berliinin sosiaali-oikeus (the Social Court of Berlin) otti huhtikuussa 2012 tekemässään päätöksessä kannan, ettei työnhakijan perustoimeentulo ole riittävä täyttämään perustuslaillista oikeutta arvokkaaseen elämään ja olemassaoloon (subsistence).

AII-raportin mukaan myös työssäolevien köyhyys Saksassa lisääntyy. Erityisesti matalapalkkaisten osuuden kasvu on muodostanut ison haasteen työllisyys- ja sosiaalipolitiikalle. Riskinä ei raportin mukaan ole ainoastaan se, että matalapalkkaiset putoavat virallisen köyhyysrajan alapuolelle ja tulevat riippuvaisiksi vähimmäisturvaetuksista, vaan myös se, että yhä useampi työnantaja hyväksikäyttää Hartz IV:nä tunnettua työnhakijan perustoimeentulotukea palkkojen madaltamiseen. Minijobs, työpaikat joiden ansiot jäävät alle 400 euroa kuukaudessa, ovat raportin mukaan osoittautuneet yksilöllisiksi työttömyysloukuiksi johtuen hyvin vähäisistä siirtymistä normaaleihin, tavanomaisiin työsuhteisiin. Samalla näiden töiden yleistymisen ja lisääntymisen merkitsevät AII-raportin mukaan sosiaalivakuutusjärjestelmälle kasvavaa riskiä, sillä minikäänlaisia sosiaaliturvamaksuja näistä töistä ei työnantajan tarvitse maksaa. Samanlaisia vaikutuksia liittyy ns. midijobseihin, töihin, joiden ansiot jäävät 401–800 euroa kuussa. Työmarkkina-asiantuntijat ovat AII-raportin mukaan laajasti samanmielisiä sen suhteen, että näiden mini- ja midijobsien laillistaminen ja laajentaminen ns. Hartz -reformien yhteydessä oli väärä ratkaisu työmarkkinoiden suhteen, ja että tulevaisuu-

nessa kaikista työsuhteista/työpaikoista tulee maksaa sosiaaliturvamaksuja samalla tavalla. Raportin mukaan työmarkkina-asiantuntijat haluavat myös mini- ja midijobsien kieltämisen kokonaan poliittiselle agendalle. Mutta täysin päinvastaisesti niiden laajentaminen entisestään on ollut liittovaltion hallituksen käsittelyssä AII-raportin kirjoittamisen aikaan.

AII-raportin mukaan painopiste Saksan uudistuksissa on ollut aktivoinnin ja joustavoittamisen kysymyksissä. Sosiaaliset aspektit ja sosiaalinen turva eivät ole olleet niissä merkittävässä asemassa. Raportissa painotetaan myös, että valtaosa työttömistä ei suinkaan ole jäänyt työmarkkinoiden ulkopuolelle esimerkiksi liian korkeiden tai epärealististen palkkatoiveiden tai työsuhdeodostusten vuoksi tai taloudellisten kannustimien puutteesta johtuen. Valtaosalla motivaatio työmarkkinoille paluun suhteen on korkea, ja riippuvaisuus toimeentuloetuksista johtuu pääosin erilaisista integraation esteistä, jollaisiksi raportissa mainitaan koulutuksen puute, korkea ikä, puutteellinen kielitaito, terveysongelmat tai perhevelvoitteet. Tämä huomioiden, aktivointipolitiikkaan liittyvien lisääntyneen kontrollin ja sanktioiden avulla, ei raportin mukaan voida saavuttaa poliittikkojen tarkoittamia ja toivomia nopean työllistymisen tuloksia. AII-raportin mukaan empiirisiä todisteita saksalaisista köyhyysloukuista ei ole. Suurin osa työttömistä on raportin mukaan halukkaita työllistymään ja integroitumaan tavalliseen työelämään ja heidän viimesijaisten etuuksiensa tason nostaminen parantaisi heidän tulotasoaan, vähentäen siten myös köyhyyttä. Työllisyyspolitiikan re-orientaation elementtinä tulisikin AII-raportin mukaan olla sosiaaliturvan parantaminen.

NRP-raportissa todetaan köyhyyden vähentämistavoitteeseen liittyen liittovaltion hallituksen olevan luomassa pitkäaikaistyöttömille mahdollisuuden ns. ”etutuloon”, (exempt earnings) mikä tarkoittaisi osan henkilön ansaitsemista palkkatuloista jättämistä huomioimatta sosiaaliturvaetuksia myönnettäessä. NSR-raportissa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan tavoitteisiin liittyen mainitaan koulutus- ja osallisuustuki/avustus, jolla voidaan kattaa mm. vähävaraisten lasten ja nuorten kouluruokailun kustannuksia tai tukea heidän urheilu- ja liikuntaharrastuksiinsa. Tukea tulisi kenties pikemminkin kutsua eräänlaiseksi maksusitoumuukseksi, sillä se ei raportin mukaan ole asiakkaalle/perheelle myönnettävää suoraa rahallista tukea. Raportissa todetaan jo lähes puolen tukeen oikeutetuista hakeneen ko. avustusta.

Maahanmuuttajien oikeudet sosiaali- ja työttömyysturvaturvaetuuksiin vaihtelevat Saksan AII-raportin mukaan riippuen heidän statuksestaan sekä siitä, onko heille karttunut työuraa Saksassa. Pakolaisilla ja turvapaikahakijoilla on raportin mukaan rajoitettu oikeus vain viimesijaisiin etuuksiin, joille on ominaista hyvin matala taso sekä huomattavan tiukat ehdot tukien saamiseksi. AII-raportin mukaan turvapaikanhakijoiden ja ns.toleroitujen henkilöiden, joiden turvapaikkahakemus on hylätty, mutta joita ei humanitaarisista syistä voida palauttaa lähtömaahan, tilannetta ja asemaa on toistuvasti kritisoitu ihmis- ja perustuslainvastaiseksi. Kesäkuussa 2012 liittovaltion perustuslaillinen oikeus antoi raportin mukaan lausunnon, jonka mukaan asetus, joka säätelee ko. ryhmien asemaa ja etuuksia Saksassa, on ilmeisen riittämätön turvaamaan riittävän olemassaolon tason, ja että liittovaltion lainsäädännön asetusta tulee välittömästi korjata. Samassa yhteydessä todettiin, että kyseisten henkilöiden sosiaaliturva-avustusten tasoa tulee korjata välittömästi ja nostaa ne muiden sosiaaliturvaetuuksien tasolle sekä tarkistettavaksi muiden vähimmäisturvaturvaetuuksien kanssa samalla tavalla.

AII-raportissa todetaan maahanmuuttajataustaisilla lapsilla olevan yleisesti korkea köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riski. Syynä tässä on useimmiten heikko koulumenestys sekä se, että muihin ryhmiin verrattuna useampi maahanmuuttajataustainen nuori jättää koulutuksensa kesken, mistä johtuen harjoittelu- tai työpaikkojen löytäminen on vaikeampaa.

Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen

AII-raportin mukaan Saksassa tärkeä aktiivisen osallisuuden tavoite on ollut ja on edelleen erityisesti koulutettujen naisten työmarkkinoille integroimisen edistäminen. Väestömuutokseen vastaamiseksi korostetaan tarvetta hyödyntää naisten taloudellinen ja sosiaalinen potentiaali paremmin, ja naisten työllisyyden lisää-

minen nostetaan ensisijaisena työllisyyspoliittisena tavoitteena kaikissa Saksan maaraorteissa esiin. NSR- ja NRP-raporteissakin nostetaan esiin naisten heikompi asema työmarkkinoilla sekä tulonjaossa. NSR-raportin mukaan naisten tuntipalkka on keskimäärin 22 prosenttia miesten tuntipalkkaa pienempi huolimatta heidän koulutuksestaan, ammatistaan, toimialastaan tai työhistoriastaan. Raportissa kerrotaan Saksassa vuodesta 2008 vietetyn erityistä The Equal Pay Day:tä, jonka tarkoituksena on kiinnittää huomiota sukupuolten välisiin palkkaeroihin. NRP-raportissa korostetaan, että naisten ja miesten välinen palkkaepätasa-arvo tulee poistaa ja naisten osuutta erityisesti johtamistehtävissä lisätä. Keinona tavoitteen saavuttamiseksi raportissa mainitaan anonyymi rekrytointi, jonka avulla yritykset voisivat houkutella työnhakijoita uusista ryhmistä sen varmistamiseksi, että parhaimman pätevyyden omaavat tulevat kutsutuiksi rekrytoinnin haastatteluvaiheeseen. Raportissa kerrotaan liittovaltion syrjinnän vastaisen viraston käynnistäneen vuonna 2010 kansallisen pilottiprojektin, jossa eri yritykset ja viranomaiset testaavat anonyymien rekrytoinnin käytäntöä. NSR-raportti painottaa, että yritysten ja työnantajien valmiuksia naisten palkkaamiseen tulee vahvistaa.

Naisten työmarkkinoille osallistumisen lisäämistä tavoitellaan Saksassa toisaalta erityisesti korkeastikoulutettujen mutta myös yksinhuoltajien työllistymistä painottaen, ja työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen helpottamiseksi käynnissä on useita aloitteita, joissa väestöpoliittiset ja työllisyysorientoituneet tavoitteet kulkevat rinnakkain. Yksinhuoltajien kouluttautuminen ja työllisyyden lisääminen ovat liittovaltion työvoimahallinnon politiikkaprioriteetteja, joiden edistämiseksi erityisesti hoivainfrastruktuurin kehittäminen nähdään välttämättömänä. Syksyllä 2013 astui voimaan päivähoitouudistus, joka takaa jokaiselle yli 1-vuotiaalle oikeuden päivähoitopaikkaan. Myös Family Care Leave -aloitteella pyritään helpottamaan hoivavastuun ja työn yhteensovittamista. Tätä hoitovapaata voi hakea myös muun omaisen kuin lapsen hoitoon. Hoitovapaasta sovitaan työntekijän ja työnantajan kesken, ja valtio korvaa työntekijälle menetettyjä ansioita. Työnantajille on tarjolla korotonta lainaa, mikäli he tarjoavat työntekijälle etumaksun hoitovapaalta/vapaalta. Tuntipankki-käytännön tavoitteena on työn ja perheen yhteensovittamisen helpottaminen mm. työaikoja joustavoittamalla. Ansioihin suhteutetun vanhempainetuus-uudistuksen tarkoituksena on lisätä taloudellisia kannustimia ensisijaisesti korkeasti koulutetuille ja hyvin ansaitseville naisille yhdistää työ- ja perhe-elämä, mutta myös vauhdittaa heidän paluutaan työmarkkinoille. NRP-raportissa osavaltioiden todetaan myös tukevan oppilaitoksia, jotka tarjoavat opinto-ohjelmia henkilöille, joilla on perhevelvoitteita, ja jotka ovat palaamassa työvoimaan. Yksinhuoltajien työllisyyttä todetaan edistettävän myös hanke-pohjaisesti ja NSR-raportissa mainitaan Decent Work for Single Parents -ohjelma, joka on liittovaltiotasoinen ESR-rahoitteinen hanke.

Naisten lisäksi työmarkkinoille pyritään Saksassa saamaan erityisesti pitkäaikaistyöttömiä. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla palvelujärjestelmää todetaan kehitetyn erityisesti paikallisissa Jobcentereissä, joissa työnhakijan mahdollisimman nopean työmarkkinoille integroitumisen toteuttamiseksi tavoitteena ovat kokonaisvaltaiset, työllisyysorientoituneet, yksilölliset asiakaspalvelut sekä oma yhteyshenkilö (case manager) tavoitteissa etenemisen tueksi. Työllisyysorientoitunut, yksilöllinen asiakaspalvelu (case management) on AII-raportin mukaan määritelty erilaisiksi askelmiksi tai vaiheiksi, joihin kuuluu tehostettua kontaktointia, perusneuvontaa, yhteistyön luomista, diagnooseja ja arviointeja, yhteistyössä laadittu integraatiosopimus sekä sopimus räätälöidyistä tukipalveluista, kontrollista ja seurannasta. Jobcentereissä hakijat kategorisoidaan aktivointiluokkiin heidän integraatiossa esteiden perusteella, ja yksilöllistä asiakaspalvelua tarjotaan raportin mukaan sellaisille hakijaryhmille, joilla nämä esteet ovat suuria. Asiakkaan ja yhteyshenkilön (case manager) välinen keskinäinen luottamus mainitaan raportissa ehdoksi sille, että työskentelyllä voisi olla vaikutusta. Nämä ehdot eivät AII-raportin mukaan useinkaan täyty. Case managerit työskentelevät raportin mukaan usein itsekkin epävarmoissa työsuhteissa ja heidän asiakasmääränsä ovat niin korkeat, ettei yksilöllisen tukemisen prosessi ole mahdollista, kuin yksittäisissä tapauksissa. Vaikka työntekijän oma sitoutuminen olisi korkea, toteutuu aito asiakaslähtöisyys raportin mukaan vain rajallisissa tapauksissa.

AII-raportin mukaan yksilöllisesti räätälöityjä integrointitoimenpiteitä ei tarjota riittävän tehokkaalla tavalla tai niitä ei ole, minkä lisäksi pitkäaikaistyöttömät ovat olleet aliedustettuja kaikissa integrointitoimissa.

Menestyäkseen, tuottaakseen tuloksia case management edellyttäisi AII-raportin mukaan riittäviä julkisia investointeja. Suunta on kuitenkin ollut toinen. AII-raportin mukaan liittovaltion hallitus päätti vuonna 2010 ratkaisevasti leikata pitkäaikaistyöttömien integraatiotoimiin varattuja määrärahoja julkisten menojen karsimiseksi.

NSR-raportti mainitsee ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työllistyvyyden ja työllisyyden parantamiseksi laaditun liittovaltion Perspective 50 Plus -toimintaohjelman, jonka puitteissa on käynnistetty 78 alueellista työllisyyspakettia iäkkäämpien pitkäaikaistyöttömien reintegraation edistämiseksi. Ohjelmassa etsitään paikallisia kokeilevia ratkaisuja ja uusia kokemuksia iäkkäämpien työllisyyden lisäämiseksi ja hyviä käytäntöjä pyritään levittämään ja jakamaan pilotti-kokeilujen kesken. Ohjelman toteuttamisessa on AII-raportin mukaan mukana 451 Jobcenteriä, mikä on yli 95 prosenttia kaikista Jobcentereistä, ja raportin mukaan ohjelma vaikuttaa melko onnistuneelta. Vuonna 2000 työllisten osuus 55–64-vuotiaiden ikäryhmästä oli raportin mukaan 38 prosenttia ja vuoteen 2010 mennessä se oli noussut 58 prosenttiin. Ikääntyneempien työllisyysaste on AII-raportin mukaan kuitenkin alhaisempi kuin muissa ikäryhmissä, minkä lisäksi raportissa todetaan, että huolimatta positiivisesta työllisyysilanteesta useat ikääntyneet eivät ole kyenneet löytämään sellaista työtä, joka tarjoaisi heille riittävän toimeentulon.

Iäkkäämmille, vähän koulutetulle tai kouluttamattomalle työvoimalle on NSR- ja NRP-raporttien mukaan tarjolla myös WeGebAU-ohjelma, jonka kautta tarjotaan ammatillista koulutusta, harjoittelumahdollisuuksia sekä työssäoppimisjaksoja pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. WeGebAU-ohjelman toimintaan osallistuvia yrityksiä kannustetaan taloudellisin tuin, ja raportin mukaan 85 prosenttia osallistuneista yrityksistä on arvioinut tuloksia myönteisesti.

NSR-raportissa mainitaan ESR-rahoitteinen ohjelma ”Education, Economy, Work in the Neighbourhood (BIWAQ). Ohjelma on raportin mukaan tarkoitettu haavoittuvassa tai epäedullisessa asemassa oleville nuorille ja koulutus- ja työmarkkinatoimenpiteitä on siinä integroitu osaksi deprivoituneiden kaupunkialueiden alue- ja kaupunkisuunnittelun kehittämisohjelmia (Social city – sustainable development for deprived neighbourhoods). Nuorten työllistymisen tukemiseksi osavaltiot toteuttavat NRP-raportin mukaan myös toimia, joilla helpotetaan siirtymiä koulusta töihin yhteistyössä kuntien ja julkisten työvoimapalvelujen kanssa. Siirtymien helpottamiseksi myös työharjoittelupaikkojen ja harjoittelijoiden kohdistamista/kohtaantoa (matching) tehostetaan, mutta raportti jättää avoimeksi miten.

AII-raportin mukaan työkyvyttömiä työmarkkinoille osallistumisen tai aktivoinnin näkökulma ei ole saksalaisessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa ollut vahvassa roolissa. Poliittinen keskustelu vammaisten henkilöiden osallisuudesta käynnistyi raportin mukaan vasta vuonna 2007, YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ratifioinnin jälkeen. Työllisyys- ja sosiaaliministeriö julkaisi AII-raportin mukaan vuonna 2009 ensimmäisen kansallisen toimintasuunnitelman YK:n vammaisyleissopimuksen toimeenpanon koordinoimiseksi Saksassa. Osatyökykyisten, joskin NRP-raportin mukaan lähinnä pelkästään iäkkäisiin työntekijöihin liittyen, tarpeet tulee huomioida työolosuhteissa ja -ympäristöissä ja raportissa mainitaan mm. taloudellisen tuen tarjoaminen työpaikalla tarvittaviin muutostöihin. Raportissa liittovaltion hallituksen todetaan hyväksyneen kansallisen vammaisten toimintaohjelman vuonna 2011, johon kuuluvista toimenpiteistä raportissa mainitaan Inclusion-aloite, joka keskittyy erityisesti harjoittelu- ja työpaikkojen luomiseen/perustamiseen vakavasti vammaisille henkilöille yleisillä työmarkkinoilla. Saksassa olemassa olevaa vammaisia työllistävää kiintiöjärjestelmää ei Saksan maaraorteissa mainita lainkaan.

AII-raportin mukaan saksalaisen poliittisen järjestelmän edustajat ovat alkaneet 2000-luvulla hyväksyä sen empiirisen tosiasian, että Saksa on maahanmuuttovaltio. NRP-raportissa Saksan todetaan sitoutuneen integroimaan uudet maahanmuuttajat, joskin raportissa samalla paradoksaalisesti todetaan heillä itsellään olevan vastuu omasta integroimisestaan. Liittovaltion hallitus hyväksyi vuonna 2012 kansallisen integraation toimenpideohjelman, jonka tarkoituksena on lisätä ja edistää maahanmuuttajien osallistumista koulutukseen, harjoitteluihin ja työhön. Erillisen liittovaltion ohjelman todetaan olevan käytössä turvapaikanhaki-

joille ja ns. toleroiduille henkilöille, (tolerated persons) joilla ei ole oikeutta integraatiotoimenpiteisiin. Maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi liittovaltion hallitus on esitellyt myös uuden lain, jolla parannetaan ulkomaisten tutkintojen sekä ammattipätevyyden arviointia, tunnustamista sekä hyväksymistä. Uuden lain vahvistamiseksi todetaan välttämättömäksi yhdenmukaistaa tunnustamisprosessi kaikissa osavaltioissa. NRP-raportissa mainittu anonyymi rekrytointi edistäisi myös maahanmuuttajien työllistymistä avatessaan hakuprosessin tasa-arvoisemmin kaikille välttämättä syrjintä hakemusvaiheessa esimerkiksi nimen, iän, kansalaisuuden tai sukupuolen mukaan.

Syrjäytymisen torjuminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen

Saksan liittovaltion hallitus pitää NRP-raportin mukaan pitkäaikaistyöttömyyttä keskeisimpänä köyhyys- ja syrjäytymistekijänä ja työllisyyden ja työmarkkinoille osallistumisen lisääminen nimetään avainratkaisuksi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumisessa. AII-raportin mukaan saksalaista sosiaaliturvaa on uudistettu ns. aktivoivan hyvinvointivaltion paradigman mukaisesti ja tavoitteena on ollut työmarkkinaorientaation vahvistaminen koko sosiaaliturvaan liittyen.

Sosiaalista syrjäytymistä vähentävänä toimenpiteenä nostetaan NRP-raportissa esiin päiväkodeissa lisättävä kieli- ja kulttuuriopetus. Varhaiskasvatukseen ja -koulutukseen liittyen NRP-raportissa nostetaan esiin myös erilaiset projektimuotoisesti organisoidut palvelut, tai toimenpiteet, joilla erityisesti maahanmuuttajataustaisten vanhempien vanhemmuustaitoja (parental skills and parental responsibilities) pyritään vahvistamaan, ”paremman integraation saavuttamiseksi”. Liittovaltiolla on raportin mukaan mm. käynnissä ohjelma, johon kuuluu 4 000 vanhempainkumppania (parent companions), jotka tarjoavat tehostettua tukea ja ohjausta kieli- ja integraatiopainopistealueilla. Vuonna 2012 on NRP-raportin mukaan käynnistetty Parents Support Plus -ohjelma, jossa 100 pilottihankkeessa kehitetään vanhemmille helpommin saavutettavia palveluja. Osavaltiot tukevat raportin mukaan myös maahanmuuttajavanhempien yhdistyksiä helpottaakseen niiden verkostoitumista keskenään, tavoitteena on maahanmuuttajayhteisöjen itsenäisempi ja itseohjautuvampi rooli integraatioprosessissa.

NRP-raportissa mainitaan myös ”vapaaehtoispalvelut”, (Voluntary Service for Young People and for people of all ages, 2011) joissa on tarkoitus kehittää työttömien ja haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien sosiaalisia taitoja sekä ammatillista osaamista, erityisesti sosiaali- ja ympäristöaloilla. Raportissa todetaan, että maahanmuuttajia ja haavoittuvassa asemassa olevia tulisi rohkaista aktiivisempaan rooliin näissä ”vapaaehtoispalveluissa”, mikä ilmeisesti nähdään ideaalina osallistamismuotona.

NRP-raportin mukaan kansallisena tavoitteena on niiden 18–24-vuotiaiden, jotka ovat keskeyttäneet opintonsa, tai jotka ovat vailla toisen asteen koulutusta, tai jotka eivät ole olleet töissä, harjoittelussa, opiskelussa tai muun aktiivoinnin piirissä viimeiseen 4 kuukauteen, osuuden laskeminen alle 10 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Ilman tutkintoa koulun keskeyttäneiden osuus on AII-raportin mukaan hieman laskenut viime vuosina, mutta maahanmuuttajataustaisten osuus on huomattavasti korkeampi kuin muissa ryhmissä eikä saksalainen koulujärjestelmä ole raportin mukaan onnistunut ottamaan käyttöön tarvittavia uudistuksia maahanmuuttajataustaisten paremman suoriutumisen edistämiseksi.

Opetuksen laadun parantamiseen liittyen NRP-raportissa mainitaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat lapset ja nuoret, ja maahanmuuttajataustaisten lasten varhainen kielikoulutus asettuu keskeiseksi toimenpiteeksi, jotta varmistettaisiin heidän mahdollisuutensa edetä ja osallistua myöhempään koulutukseen. AII-raportissa mainitaan saksalaisen koulujärjestelmän tulleen toistuvasti arvioiduksi hyvin valikoivaksi, ja lasten koulumenestys on raportin mukaan voimakkaasti riippuvainen oppilaiden vanhempien taloudellisesta, sosiaalisesta sekä koulutuksellisesta statuksesta. Tästä syystä kansallisen integraatiotoimenpideohjelman keskeisin elementti on parantaa maahanmuuttajataustaisten lasten koulumenestystä sekä vähentää työmarkkinoille siirtyvien, vailla tutkintoa olevien määrää. AII-raportin mukaan osavaltioilla on

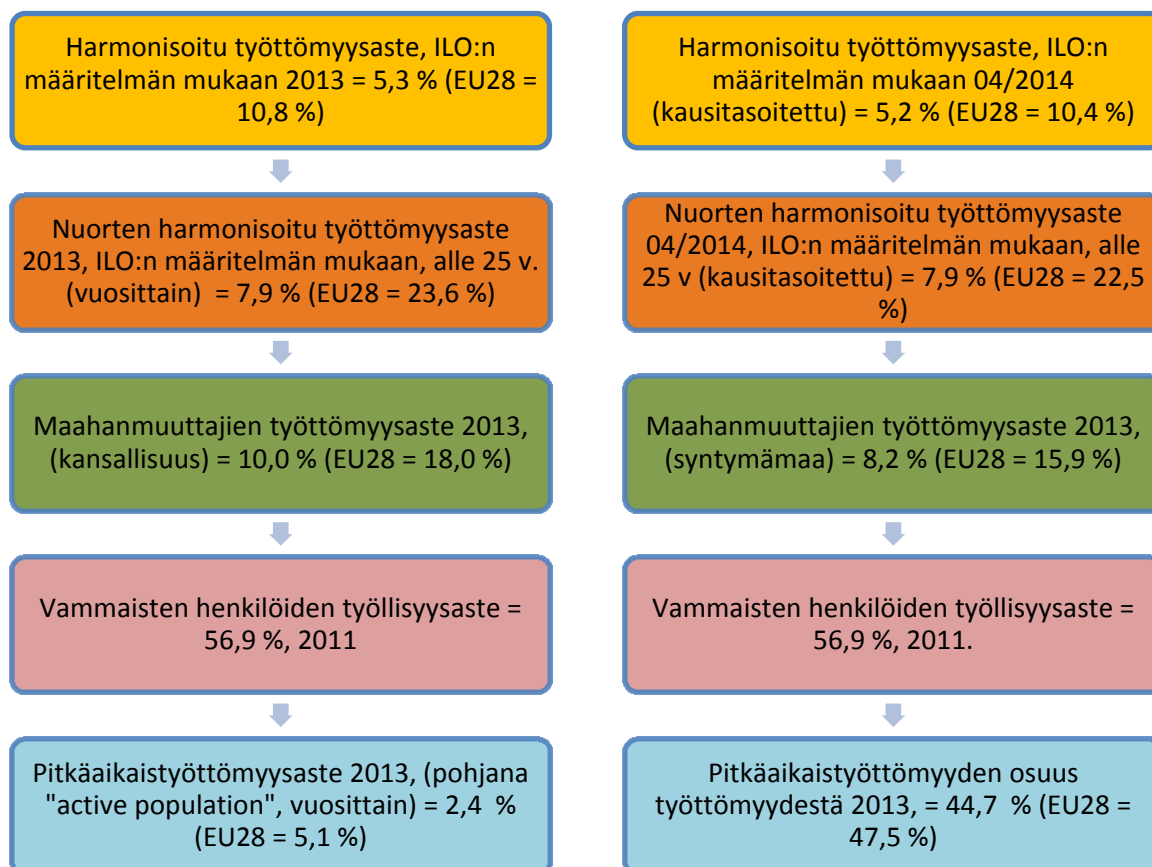
kuitenkin itsenäistä valtaa sekä vastuu koulutuksen järjestämisestä ja koska yhtenäisiä strategioita ei juuri ole, ei koordinoitua toimintaa raportin mukaan ole odotettavissa.

NRP-raportissa kerrotaan osavaltioiden tukevan oppilaitoksia, jotka tarjoavat opinto-ohjelmia sellaisille henkilöille, joilla on perhevelvoitteita, ja jotka ovat palaamassa työvoimaan. Raportissa mainitaan myös tuntipankki-käytäntö, jonka tavoitteena on helpottaa työn ja perheen yhteensovittamista joustavoittamalla mm. työaikoja. Yksinhuoltajien kouluttautumisen ja työllistymisen edistämiseksi on NSR-raportin mukaan keskeistä kehittää hoivainfrastruktuuria ja erityistoimia työn ja perheen yhdistämiseksi. Kouluttamattomille työntekijöille tulee raportin mukaan tarjota tehostettua tukea ja apua, jotta he voivat saavuttaa ammatillisen pätevyyden tai hankkia muita työllistymistä tukevia taitoja. NRP-raportissa toimenpiteenä mainitaan mm. moduuleittain organisoitujen kurssien järjestäminen, mikäli tutkinnon suorittaminen kerralla on henkilölle vaikeaa.

Asianosais- ja sidosryhmien kuuleminen

Saksan kansallinen uudistusraportti kerrotaan laaditun liittovaltion hallituksen toimesta yhteistyössä osavaltioiden (Länder) kanssa. Mukana raportin valmistelussa on raportin mukaan ollut myös ammatti- ja sosiaalijärjestöjä, ammattiyhdistysliikkeitä, työnantajien yhdistyksiä sekä muita tahoja. NSR-raportin laadinnassa kerrotaan kuullun kuntia, työmarkkinajärjestöjä sekä hyvinvointialojen järjestöjä.

AII-raportin mukaan asianosaisjärjestöjä sekä sidosryhmiä kuultiin aiemmin Saksassa laajemmin. Eurooppa 2020-kasvustrategiaan liittyen sosiaalisen osallisuuden prosessi ei ole yhtä vahvasti mukana laajassa valmistelutyössä. AII-raportti kertoo, että vasta mittavan kansalaisjärjestöjen käynnistämän valitusprosessin jälkeen Työllisyys- ja sosiaaliministeriö tarjoutui perustamaan kuulemisprosessia varten lautakunnan sekä koordinoimaan konsultaatioprosessia. Kuulemisprosessin tuloksiin on AII-raportin mukaan oltu toistaiseksi pettyneitä. AII-raportissa todetaan, että maahanmuuttajien sekä iäkkäämpien työntekijöiden integraatioon liittyvien aloitteiden kohdalla kumppaneita ja sidosryhmiä kuullaan laajemmin. Nuorten osallistumista ja vaikuttamista politiikkaan ja päätöksentekoon ollaan NRP-raportin mukaan lisäämässä, mutta keinot tämän tavoitteen toteuttamiseksi jäivät mainitsematta.



Kuvio 17. Saksan työttömyys TOHKE-kohderyhmittäin vuosina 2013 ja 2014. Lähde: Euro Stat database. Vammaisten henkilöiden kohdalla tarkastelussa työllisyysaste vuodelta 2011, lähteenä Stefanos Grammenos (2013)

Irlannin kansalliset raportit

Irlannin Kansallisen uudistusohjelman (NRP) laatija ei selviä. Irlannin Kansallisena sosiaaliraporttina on tarkasteltu Social Inclusion Report incorporating annual reports for 2011 & 2012 -raporttia, jonka todetaan olevan osa seuranta- ja raportointimekanismia liittyen National Action Plan -Inclusion 2007–2016 kansallista sosiaalisen osallisuuden toimintaohjelmaa. Arviointiraportin (AII) komission työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen toteutumisesta on laatinut Mary Daly, Queen's University Belfast, UK.

Yleisenä työllisyyteen liittyvänä tavoitteena Irlannin NRP-raportissa mainitaan 20–64-vuotiaiden naisten ja miesten työllisyysasteen nosto 69 prosentista 71 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Naisten työllisyysasteen todetaan raportissa olevan 59,4 prosenttia ja miesten 68,2 prosenttia. Vaikka sukupuolten välinen ero on suuri, todetaan sen raportissa kuitenkin kaventuneen nopeasti, jopa lähes puolella vuodesta 2008 vuoteen 2012 mennessä. Irlannin NSR-raportissa työikäisten kohdalla keskeisinä tavoitteina mainitaan työllisyys, toimeentulon tukeminen sekä osallisuus (participation). Työllisyyden edistämiseen liittyvissä tavoitteissa painottuvat NSR-raportin mukaan pitkäaikaisesti sosiaaliturvaetuuksista riippuvaisten, erityisesti pitkäaikaistyöttömien ja yksinhuoltajien koulutukseen, harjoitteluihin tai työhön tukeminen.

Irlannin kansallisissa raporteissa maahanmuuttajat ja vammaiset henkilöt eivät nouse esiin ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevina ryhminä. NRP- ja AII-raporteissa nämä ryhmät mainitaan

vain hyvin kursorisesti, toimenpiteitä heidän työllistymisensä edistämiseksi ei esitetä. Irlannin NSR-raportissa vammaisten työllisyys nostetaan esiin, poikkeuksena myös analysoimiimme muiden maiden kansallisiin raporteihin verrattuna. Raportissa kuvaillaan vallitsevaa vammaisten henkilöiden työllisyyslannetta sekä esimerkiksi vammaisten henkilöiden osuutta erilaisissa työllisyyttä tukevissa toimenpiteissä. Lisäksi NSR-raportissa todetaan tavoitteina olevan vammaisten työllisyysasteen nosto sekä koulutukseen osallistumisen lisääminen. Tässäkään raportissa ei kuitenkaan esitellä konkreettisia toimia siitä, miten heidän työllistymistään tullaan edistämään.

Koulutuksellisenä tavoitteena on NSR-raportin mukaan 20–24-vuotiaiden ylemmän keskiasteen tai vastaavan koulutuksen suorittaneiden osuuden nostaminen 90 prosenttiin vuoteen 2013 mennessä. NRP-raportissa täydennys- ja uudelleen koulutusmahdollisuuksia todetaan lisäävän erityisesti sektoreilla, joille lama iski raskaimmin. NRP-raportissa mainitaan myös työttömyyden ja talouskriisin sosiaalisten seurausten torjunta tavoitteina, joiden saavuttamiseksi on raportin mukaan toteutettu uudistuksia erityisesti työvoimapalveluissa. Tavoitteiden saavuttaminen riippuu Irlannin NSR-raportin mukaan kuitenkin ennen kaikkea käytettävissä olevista julkisista resursseista.

Työttömyyden raju lisääntyminen on johtanut Irlannin AII-raportin mukaan maastamuuttoon, ja tilanne on raportin mukaan samankaltainen kuin 1990-luvun alussa. Raportissa todetaan, että 90 prosenttia maastamuuttajista on nuoria, parhaassa työiässä olevia henkilöitä, mikä ei raportin mukaan voi olla vaikuttamatta Irlannin talouskriisistä toipumiseen. Tämän lisäksi pysyvä poismuutto, erityisesti korkeasti koulutettujen kohdalla, tulee Irlannin taloudelliselle suoriutumiselle AII-raportin mukaan kalliiksi. Työmarkkinoiden pullonkauloina NRP-raportissa mainitaan heikko työvoiman kysyntä, missä näkyvät erityisesti rakennusalan vaikeudet ja työvoiman vähennykset sekä kysynnän vähyys kotimaisissa palveluissa.

Pitkäaikaistyöttömien ja yksinhuoltajien aktivointi

Hallituksen tavoitteena on Irlannin NRP-raportin mukaan 100 000 henkilön työllistäminen vuoteen 2016 mennessä ja kahden miljoonan henkilön työllistäminen vuoteen 2020 mennessä työllisyyttä tukevien lisätoimien avulla. Hallituksen kerrotaan pyrkivän torjumaan työttömyyttä ja tukemaan työllisyysasteen tasapainottamista kaksoisstrategialla, joista ensimmäinen on Uusien työpaikkojen -toimintaohjelma (Action Plan for Jobs) ja toinen Polkuja työhön -toimintaohjelma (Pathways to work). Polkuja Työhön -toimintaohjelma on käynnistynyt helmikuussa 2012 ja ohjelman keskeisimpänä tavoitteena on kehittää erityisesti pitkäaikaistyöttömien aktivointipalveluja sekä täyttää mahdollisimman moni avoin työpaikka henkilöillä, jotka on rekisteröity pitkäaikaistyöttömiksi, tai jotka ovat riskissä joutua pitkäaikaistyöttömiksi. Kohderyhminä NRP-raportin mukaan ovat myös ryhmät, joiden ”osallistumisen asteet ovat keskimääräistä alhaisemmat” osallistumisen tarkoittaessa yksikantaan työmarkkinoille osallistumista. Tällaisina ryhminä raportissa mainitaan yksinhuoltajat, sairaus- tai vammaisuuksilla olevat henkilöt sekä naiset, joiden työuran lastenhoito on katkaissut.

Irlannin AII-raportin mukaan yksinhuoltajat edustavat suurta potentiaalista työvoimaa. Raportin mukaan lähes neljä prosenttia työikäisistä on yksinhuoltajia, mutta heidän työllisyysasteensa on vain 55 prosenttia, ja he ovat AII-raportin mukaan yleisesti hyvin riippuvaisia sosiaaliturvaetuksista. Yksinhuoltajien työllistymistä on pyritty kannustamaan esimerkiksi laskemalla One Parent Family -etuuteen oikeutettujen kohdalla lasten ikärajoja. Uusien etuuden hakijoiden kohdalla etuuden myöntämisessä huomioitavaa nuorimman lapsen ikärajaa on laskettu 12 vuoteen toukokuussa 2012 ja sitä tullaan asteittain laskemaan seitsemään vuoteen. Edellisen lisäksi yksinhuoltajien kohdalla on laskettu ansiotulojen tarveharkinnan rajaa ns. etuusloukkujen välttämiseksi. Kun sosiaaliturvaetuksissa huomiotta jätettäviä tuloja sai aiemmin olla 146,50 €:a viikossa, on summaa AII-raportin mukaan sittemmin laskettu 130 €:oon. AII-raportin mukaan yksinhuoltajien työmarkkinoille osallistumista estää kuitenkin ennen kaikkea edullisten ja laadukkaiden päivähoitopaikkojen puute, mitä ei raportin mukaan ole Irlannissa riittävästi huomioitu.

NRP-raportin mukaan hallitus varmistaa käynnissä olevilla reformeilla, että sosiaaliturvajärjestelmä kannustaa pikemminkin kuin estää työttömien töihin paluun, mukaan lukien heidät, joilla on lapsia huollettavanaan. Raportissa etuuksien saantioikeuksia todetaan edelleen tiukennettavan, ja julkilausuttuna tavoitteena on saada sosiaaliturvamenoja laskettua. NRP-raportissa todetaan, että erityisesti osa-aikatyötä tekevien etuuksia tarkistetaan, jotta he hakeutuisivat kokoaikaisiin töihin osa-aikatyön ja sosiaaliturvaetuuksien yhdistämisen sijaan. Raportissa todetaan myös sellaisten henkilöiden sanktioimisen tehostaminen, jotka epäonnistuvat sitoutumaan Polkuja työhön -ohjelman lähestymistapaan. Sanktioihin liittyviä säännöksiä tarkastellaan raportin mukaan uudelleen ja niitä on tarkoitus vahvistaa lainsäädännön keinoin. AII-raportissa Irlannin suuntana todetaan olevan pakotteiden lisääminen työttömien toimeentuloturvajärjestelmässä.

Palvelujärjestelmän reformi; etuudet ja aktivointi ”yhdelta luukulta”

Irlannin AII-raportin mukaan Sosiaalisen suojelun ministeriö käynnisti vuonna 2011 ns. NEES-reformin, jonka tavoitteena oli yhdistää työllisyys- ja etuusmaksatuksen palvelut saman ministeriön alle ja taata siten se, että toimeentulon etuudet on suoraan kytketty myös työllisyyden tukemiseen ja siihen liittyviin mahdollisuuksiin. Tämä näkökulma pyrki AII-raportin mukaan muuttamaan fokusta passiivisista etuuspalveluista aktiivisempien case management -palveluiden suuntaan. Kaikki Irlannin maaraportit tuovat kyseisen reformin esiin, ja esittelevät laveasti uudistettuja työllisyyden ja toimeentulon integroitua ns. INTREO:n palveluita. NSR-raportin mukaan nämä syksyllä 2012 käyttöön otetut työn ja toimeentulon palvelut on yhdistetty yhden luukun-periaatteella, ns. one-stop-shop-mallisesti. Yhdistämisen taustalla oli NRP-raportin mukaan tavoite yksinkertaistaa päätöksentekoprosessia sekä myös päätös siitä, että kaikille sosiaaliturva-etuuksia hakeviksi rekisteröityville tulee samalla tarjota myös työllisyyspalveluita. Työllisyyden- ja toimeentulon integroidut INTREO-palvelut tarjoavat palveluita NRP-raportin mukaan myös työnantajille, mutta se, minkälaisista työnantajapalveluista on kyse, ei selviä.

NRP-raportin mukaan INTREO-uudistuksen tavoitteena on ollut vahvistaa erityisesti pitkäaikaistyöttömien työhön aktivointia ja synkronoida aktivointipalvelut yhteen sosiaaliturvaetuuksien myöntämisen kanssa. Aktivoinnin tehostamisen lisäksi reformin tavoitteena on NRP-raportin mukaan ollut myös lisätä säännöllisempää, jatkuvaa kontaktointia työttömien asiakkaiden kanssa ja siten tiiviimpää ja aktiivisempää, yksilökohtaista asiakastyöskentelyä (case management). Irlannin AII-raportin mukaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että asiakkaiden tiiviimpi kontaktointi on kohdentunut pääosin vasta hyvin vähän aikaa työttöminä olleisiin henkilöihin.

INTREO:n asiakkuus käynnistyy NRP-raportin mukaan asiakkaan kanssa laadittavalla ”sosiaalisopimuksella”, jossa määritellään (lähinnä) asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet. Tämän sosiaalisopimuksen lisäksi asiakkaalle laaditaan henkilökohtainen kehityssuunnitelma (progression plan), joka AII-raportin mukaan muodostaa case management -palveluiden ytimen. NRP-raportissa kehityssuunnitelmaan todetaan sisällytetettävän sovitut toimenpiteet ja siinä sovitaan muun muassa tapaamishaastattelujen seurannasta. AII-raportin mukaan kehityssuunnitelma jakaantuu vielä erillisiksi alasuunnitelmiksi; toimeentulon suunnitelmaan, osaamisen-/harjoittelun suunnitelmaan sekä työllisyyden suunnitelmaan. Asiakkaiden edellytetään sitoutuvan tähän sopimuksia ja suunnitelmia painottavaan työskentely- ja lähestymistapaan ja epäonnistuminen sitoutumisessa johtaa sanktiointiin, etuuksien leikkaamiseen tai niiden hylkäämiseen kokonaan.

NRP-raportin mukaan INTREO:n palveluissa asiakkaiden profiloinnilla on keskeinen rooli. Kaikki INTREO:n uudet asiakkaat on profiloitu ja profilointi tullaan NRP-raportin mukaan laajentamaan koskemaan koko asiakaskuntaa. Profiloinnissa on NRP-raportin mukaan keskeistä arvio siitä, millä todennäköisyydellä, ja siten minkälaisilla toimenpiteillä, asiakas poistuu asiakkuudesta sekä työttömien asiakasrekisteristä (Live Register). Tämä Probability of Exit (PEX) -profilointi tarkoittaa raportin mukaan myös parempia edellytyksiä asiakkaiden priorisoimiseksi. Profilointi on NRP-raportin mukaan kehitetty myös tuottamaan tietoa,

jonka avulla aktivointitoimia voidaan kohdentaa (pitkäaikaistyöttömyyden) riskiryhmiin sekä heille, joiden katsotaan hyötyvän interventioista eniten.

INTREO-uudistukseen liittyen palveluissa on NRP-raportin mukaan lisätty uusille asiakkaille tehostetumpaa ryhmäneuvontaa ja tukea. Kolmen kuukauden asiakkuuden jälkeen uusille asiakkaille tarjotaan vähintään ryhmätapaamista, henkilökohtaisia haastatteluja tarjotaan asiakasprofiloinnin mukaan. 18 kuukauden työttömyyden jälkeen asiakas ohjataan NRP-raportin mukaan työhönsijoitukseen tai työharjoitteluun. Näitä palveluita on AII-raportin mukaan uudistettu ja vahvistettu, minkä lisäksi työhönsijoittaminen ja työharjoittelut on toimenpiteinä erotettu hallinnollisesti selkeämmin toisistaan. NRP-raportissa todetaan resursseja ohjattavan erityisesti sellaisiin aktivointivaihtoehtoihin, jotka ovat lähellä yleisiä työmarkkinoita, koska näillä on osoitettu olevan suurempi vaikutus työllistymiseen. Ohjelmien systemaattinen seuranta ja arviointi kuuluvat NRP- ja AII-raporttien mukaan keskeisesti koko INTREO-uudistukseen.

Tavoitteiden saavuttamiseksi NRP-raportissa todetaan lisätyn resursseja työllisyyspalvelujen puolelle ja INTREO:n henkilökunta on raportin mukaan tuplattu, jotta yksilökohtainen työ (case management) onnistuisi. Irlannin AII-raportti on resurssoinnin suhteen silti skeptinen. Raportin mukaan yksi toimeenpanon ongelmista on nimenomaan henkilöstön määrä. AII-raportissa todetaan OECD:n esittäneen jo vuonna 2009, ettei Irlannin julkisten työvoimapalvelujen henkilöstöä ollut riittävästi toteuttamaan tehokasta asiakasprosessia ja tapaamisten säännöllistä seurantaa. Työttömyys on lisääntynyt vuodesta 2009 rajusti, eikä tilanne siten ainakaan ole kohentunut. Myös henkilökunnan osaamisen on Irlannin AII-raportin mukaan arveltu olevan riittämätöntä välittämään vaikuttavia aktivointipalveluja.

Köyhyyden torjuminen ja taloudellisen osallisuuden lisääminen

Köyhyydentorjunnan tavoitteen painopiste on Irlannin NRP-raportin mukaan työttömien kotitalouksien köyhyyden sekä lapsiköyhyyden vähentämisessä. EU:n yhteiseen köyhyystavoitteeseen Irlanti vastaa NSR-raportin mukaan nostamalla vuoteen 2020 mennessä 200 000 ihmistä köyhyys- ja syrjäytymisriskistä vuoden 2010 köyhyyslukuihin verrattuna. Pelkästään sosiaaliturvaetuuksilla elävien määrää olisi NSR-raportin mukaan tarkoitus vähentää 20 prosentilla vuoteen 2016 mennessä. Kansalliseksi tavoitteeksi raportissa mainitaan sitkeän ja pitkittyneen köyhyyden vähentäminen neljään prosenttiin vuoden 2010 tasoon (6,2 prosenttia) verrattuna vuoteen 2016 mennessä ja kahteen prosenttiin tai alhaisemmaksi vuoteen 2020 mennessä. Lapsiköyhyyden vähentämiseksi todetaan Irlannin NSR-raportissa olevan tarvetta vähävaraisten perheiden lapsilisien uudelleen tarkasteluun. Ristiriidassa näiden NRP- ja NSR-raporteissa esiteltyjen köyhyystavoitteiden kanssa ovat kuitenkin Irlannin AII-raportissa esiin nostetut sosiaaliturvaetuuksiin kohdistetut 8-10 prosentin leikkaukset vuodelta 2010, minkä yhteydessä myös etuuksien saantiehtoja on tiukennettu ja niiden vastikkeellisuutta lisätty.

Sosiaaliturvariippuvaisuus määrittänyt NRP-raportissa keskeiseksi ongelmaksi, jonka todetaan edellyttävän sekä työkeskeisiä (work-focused) etuuksia että kohdennettuja ja tehokkaita työllisyys- ja toimeentulopalveluita. NRP-raportin mukaan valtion uudistettujen, tehostettujen työllisyystoimien vastineeksi tulee yksilöiden olla tietoisia vastuustaan sitoutua työnhakuun ja työllisyyteen, koulutukseen tai harjoitteluihin ehtona sosiaaliturvaetuuksien saamiselle. Aktivointipolitiikkojen tulee NRP-raportin mukaan lisätä työnhakijoiden työllistettävyyttä (employability) ja rohkaista heitä olemaan aktiivisempia yrityksissään löytää työtä. Työikäisten etuuksia, lapsilisiä ja vammaisuuksia on NRP-raportin mukaan tarkasteltu uudelleen tavoitteena luoda kokonaisvaltainen uudistusohjelma, jolla varmistetaan työnteon kannattavuus sosiaaliturvaetuuksia saaville sekä se, että etuudet ja tuki kohdentuvat kaikkien vähävaraisimmille.

Tulevina vuosina tavoitteena on NRP-raportin mukaan yhden etuusmuodon kehittäminen koko työikäiselle väestölle, jotta sosiaaliturvajärjestelmää saadaan yksinkertaistettua sekä raportin mukaan minimoitua sellaiset kannusteet, jotka ”saavat ihmiset ajautumaan avustusten varaan työhön hakeutumisen vastakohtana.” AII-raportin mukaan hallitus on sitoutunut korvaamaan seitsemän tärkeintä harkinnanvaraista etuutta yh-

dellä etuudella (ns. universal credit -uudistus) niiden saantiehtojen yhtenäistämiseksi. Kyseisiin yhdistettävii etuuksiin kuuluvat työttömyys-, yksinhuoltaja-, hoiva-, sokeain-, vammais/sairaus- sekä lesken etuudet. Reformia on Irlannin AII-raportin mukaan perusteltu sillä, että kaikki etuudet saadaan sen myötä linjaan Jobseeker's Allowance -etuuden kanssa sekä soveltuvaksi kaikille uusille sosiaaliturvan hakijoille huolimatta etuuden hakemisen syistä.

AII-raportin mukaan edellä mainitussa useita eri etuuksia yhdistävässä reformissa on kyse monimutkaisesta, radikaalista ja merkittäviä vaikutuksia sisältävästä uudistuksesta irlantilaisessa etuusjärjestelmässä. Uudistus tähtää olennaisesti maksujen rationalisointiin ja korostaa työllistymiseen vaikuttamista ja työmarkkinoille osallistumista etuusjärjestelmän avaintehtävänä. Uudistus on AII-raportin mukaan jo käynnistetty mm. niiden muutosten kautta, jotka liittyvät oikeuteen saada yksinhuoltajien One Parent Family -etuutta sekä etuuksia, joita maksetaan muun muassa yhteisötyön (community work) ohjelmassa. Uudistus tulee raportin arvion mukaan vaikuttamaan noin puoleen kaikista sosiaaliturvan asiakkaista ja keskeisimpinä ongelmina AII-raportin mukaan ovat uudistuksen vaikutukset ihmisten tulotasoon ja siten köyhyysasteeseen.

Kritiikkinä on muun muassa todettu, että yhden etuuden käyttöönotto Jobseeker's Allowanceen perustavana aiheuttaa joidenkin asiakasryhmien kohdalla täydentävien tukien menetyksen, jollaisia ovat muun muassa kotitalouden tuki (household benefit package) sekä oikeuden maksuttomaan liikkumiseen vammais-, hoiva- sekä sokeainetuuksilla olevilla. AII-raportin mukaan jo toteutetut uudistuksetkaan eivät tunnusta, että sosiaaliturvaetuudet on tarkoitettu vastaamaan hyvin monenlaisiin tarpeisiin ja tilanteisiin. Reformit homogenisoivat raportin mukaan sosiaaliturvan tarpeen ja funktion vain työmarkkinoiden saatavilla/käytettävissä olemiseen liittyviksi. Raportin mukaan uudistusten lähtökohtana ovat olleet aktivointiorientoituneet työmarkkinat sekä palvelu- ja etuusjärjestelmän muokkaaminen ”aktivointiystävällisemmäksi” (activation friendly). Kun kannustinten merkitystä kyllä on AII-raportin mukaan pohdittu, on toimeentulon riittävyttä tarkasteltu lähinnä kustannuslähtöisesti.

Etuusjärjestelmässä on AII-raportin mukaan luvassa lisää muutoksia ja merkittäviä reformeja työllistymiskannusteiden lisäämiseksi, vaikka tätä suuntausta myös merkittävästi vastustetaan. Edellä mainittua yhden etuuden -reformia ei AII-raportin mukaan tulisi kuitenkaan panna käytäntöön ennen kuin tukipalvelut, erityisesti päivähoito, aktivoinnin ja harjoittelupalveluiden osalta, on saatu rakennettua. Raportti toteaa, että Irlannissa on ylipäättään kiinnitetty vain vähän, jos lainkaan, huomiota laadukkaisiin palveluihin pääsyyn, jollei lukuun oteta toimia ja toimenpiteitä liittyen työttömien työhönsijoittamiseen. Kun keskeisimpiä palveluita on lisäksi voimakkaasti leikattu, todetaan AII-raportissa palveluiden olevan Irlannin heikoin lenkki. AII-raportin mukaan Irlannin lähestymistapa työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden, erityisesti pitkäaikaistyöttömien, aktiivisen osallisuuden edistämiseksi on vielä hyvin yksilöotteinen ollen keskittynyt lähinnä aktivointiorientoituneiden palveluiden uudistukseen, joissa painottuvat etupäässä työnhaku, työhön sijoittaminen ja harjoittelujen tarjoaminen.

Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen

Irlannin AII-raportin mukaan hallituksen toimintaohjelma työpaikkojen luomiseksi (Action Plan for Jobs) pitää sisällään 270, yleisesti ottaen melko pienimuotoista toimenpidettä, joiden tarkoituksena on tukea työpaikkoja luovia yrityksiä sekä poistaa työllisyyden lisäämisen esteitä. Ohjelman keskiössä ovat raportin mukaan pienten ja keskisuurten yritysten tukeminen sekä hallinnolliset uudistukset. Ohjelman tavoitteeksi on asetettu työllisten määrän lisääminen 100 000 hengellä vuoteen 2016 mennessä, mitä pidetään AII-raportin mukaan epärealistisena tavoitteena alle neljässä vuodessa. Osallistavien työmarkkinoiden suhteen raportti kuvaa toimintaohjelman olevan suhteellisen ”tylppä instrumentti”, eikä ohjelmassa ole raportin mukaan juuri mitään, minkä voisi sanoa tähtäävän haavoittuvassa asemassa oleviin työntekijöihin tai työttömiin. Osallistavia työmarkkinoita ei Irlannin kansallisissa raporteissa kuitenkaan tarkemmin kuvata.

Uusien työpaikkojen- sekä Polkuja työhön- toimintaohjelmien todetaan AII-raportissa olevan vahvoja yrityksiä kehittää ja toimeenpanna kokonaisvaltainen ja yhdenmoinen lähestymistapa, mutta ne ovat raportin kirjoittamisajankohtana olleet vasta esiteltäviä ja käyttöönotettuja, eikä niiden vaikuttavuutta siten ole vielä voitu arvioida. Käynnissä olevat reformit ovat tervetulleita, mutta raportin mukaan olisi arvioitava uudelleen sitä, miten vaikuttavia toimet ovat olleet työttömien osaamiseen ja taitojen kehittämiseen liittyen. Lisäksi erilaisten tukipalvelujen saatavuutta on AII-raportin mukaan parannettava, mikäli tavoitteena ovat osallistavat työmarkkinat. Raportti nostaa esiin erityisesti lasten päivähoitopalveluiden kehittämisen ja lisäämisen. AII-raportti korostaa, että Irlannin tulisi nähdä tukipalvelut osana perusrakenteita.

Polkuja työhön -ohjelmassa keskeistä on AII-raportin mukaan varhaisempi ja intensiivisempi asiakastyöskentely sekä tehostetumpi ohjaus avautuviin työpaikkoihin ja työhönsijoittamispalveluihin. Polkuja työhön -ohjelman tavoitteena on AII-raportin mukaan kunnianhimoisesti vähentää työttömyyden keskimääräistä pituutta 21 kuukaudesta alle 12 kuukauteen vuoteen 2015 mennessä. Toisaalta raportti kuvaa verrattain vaatimattomaksi tavoitteen kohdentaa aktivointitoimia n. 15 000-20 000 pitkäaikaistyöttömään vuosittain korostaen, että yli vuoden työttömänä olleita on Live -rekisterissä 180 000. Polkuja työhön -ohjelma kohdentuu AII-raportin mukaan melko hyvin haavoittuviin ryhmiin, kuten nuoriin, vähän koulutettuihin sekä maahanmuuttajiin, ja se on siksi erittäin tervetullut erityisesti köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan tavoitteen näkökulmasta. Tämä on ainoa yhteys, jossa AII-raportissa mainitaan maahanmuuttajat.

Työmarkkinoille osallistumisen tukemisessa hyödynnetään NRP-raportin mukaan myös paikallisia työllisyyspalveluja ja sopimustoimijoiden palveluja julkisten palvelujen täydennykseksi. Paikallisilla kehittämisyrityksillä (Local Development Companies) on raportin mukaan merkittävä rooli työllistämispalvelujen tarjoajana henkilöille, joiden on tunnistettu olevan kauimpana työmarkkinoista. AII-raportti nostaa esiin paikallisella tasolla toimivat alueelliset työllisyyspalvelut, (Local Employment services) jotka raportin mukaan ovat täydentäviä, ei-strategisia ja lähinnä neuvonnan, ohjauksen ja informaation palveluita. NRP-raportissa mainitaan myös yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtävä sopimussyhteistyö. Yksityisiä palveluja käytetään erityisesti työpaikkojen ja työnhakijoiden yhteensovittamisessa (job matching), jossa ulkopuolisten, yksityisten palveluntuottajien palkkiot maksetaan tulospohjaisesti. Raportin mukaan yksityissektorin osallistuminen voi jatkossa tulla kyseeseen myös aktivointitoimissa.

NRP-raportissa yritys- ja työnantajasuhteiden luominen ja vahvistaminen nostetaan työllisyyttä tukevin toimina esiin. Työnantajien palkkauksen kannustimina käytössä on NRP-raportin mukaan vapautukset tietyistä työnantajamaksuista sekä erityisen työllistämisen tuen myöntäminen. Raportissa mainitaan myös vuonna 2013 käynnistetty Jobs Plus -aloite, jonka tavoitteena on tehostaa ja kehittää pitkäaikaistyöttömien rekrytointia työnantajille kohdennetuilla taloudellisilla palkkaamisen kannustimilla, jotka yli 24 kuukautta työttömänä olleiden kohdalla ovat raportin mukaan jo merkittäviä.

Yhteisötyö ja harjoitteluohteet

AII-raportti nostaa esiin vuonna 2011 esitellyn työhönsijoittamisohjelman, joka on suunnattu pitkäaikaistyöttömille. Yhteisö- tai vapaaehtoisorganisaatioiden tulee raportin mukaan tarjota pitkäaikaistyöttömille sellaisia työtilaisuuksia, joiden on arvioitu olevan hyödyksi yhteisölle. Ohjelmaan osallistuvat työskentelevät 19 ja 1/2 tuntia viikossa työhönsijoituksen kestäessä 12 kuukautta. Osallistumisesta maksetaan 20 euroa myönnettyjen sosiaaliturvaetuuksien lisäksi, ja mahdolliset täydentävät tuet osallistuva saa pitää. Ohjelma tarkoittaa siis palkatonta työskentelyä erilaisten yleishyödyllisten tavoitteiden eteen. AII-raportista ei kuitenkaan selviä, mihin tällaisen työhönsijoituksen tulisi johtaa. Rivien välistä on luettavissa, uudistuksen taustalla olleen sosiaali- ja työttömyysturvan vahvempi vastikkeellistaminen. Yhteisötyö-ohjelman (community employment) tavoitteena on NRP-raportin mukaan, että ”ohjelmaan osallistuvat saavat laadukasta kokemusta ja asianmukaista harjoittelua samalla kun ovat hyödyksi, palveluksi yhteisölleen”. Tämän yleishyödyllisen työskentelyn tulisi raportin mukaan myös lisätä ja kehittää osallistujien taitoja, työkokemusta ja luottamusta niin, että mahdollisuudet avoimille työmarkkinoille siirtymiseksi paranevat.

Yhteisötyön-ohjelma edustaa AII-raportin mukaan muiden vastaavien ohjelmien kanssa suurinta ja kalleinta elementtiä Irlannin työllisyyspolitiikassa maksaen lähes 40 prosenttia kaikista työttömien aktivointiohjelmista ja ollen AII-raportin mukaan tehottomampia kuin muut ohjelmat työmarkkinoille paluun ja siirtymisen suhteen. Tehokkaampiakin ohjelmia raportin mukaan on, ja taloudellisen kriisin oloissa voisi AII-raportin mukaan olla parempi, ettei esimerkiksi yhteisötyötä (community employment) pidettäisi aktiivisen työmarkkinapolitiikan ohjelmana. Ne, raportin mukaan hyödylliset, mutta pikemminkin sosiaalipalvelullisiksi määrittyvät panokset, joita yhteisötyöhön erityisesti liittyy, tulisi tunnustaa ilman, että ohjelmaa rasitetaan varsinaisesti työllisyyttä tukevilla tai lisäävillä odotuksilla.

Irlannin AII-raportin mukaan maan hallitus on sitoutunut n. 85 650 työhönsijoitus- ja työkokeilupaikan luomiseen vuonna 2012. Tähän kuuluva on myös kansallinen harjoitteluohjelma, ns. JobBridge-aloite, joka esiteltiin toukokuussa 2011. JobBridge-ohjelma on tarkoitettu vähintään kolme kuukautta työttömänä olleille. Siinä toteutettava harjoittelujakso kestää kuusi kuukautta, ja se voidaan toteuttaa niin yksityisellä, julkisella kuin kolmannellakin sektorilla. Osallistuville organisaatioille ei harjoittelupaikoista synny suoria kustannuksia, harjoittelujaksolle osallistuvalla maksetaan 50 euroa myönnettyjen sosiaaliturvaetuuksien päälle, mahdolliset täydentävät tuet osallistuva saa pitää.

Tulevaisuuden työvoimapulaa tulisi AII -raportin mukaan ennakoida paremmin ja työmarkkinoiden trendejä seurata herkästi sitoen koulutus- ja harjoitteluohjelmia tiiviimmin työmarkkinoiden tarpeisiin. Työnantajien rooli on tässä suhteessa AII-raportin mukaan keskeinen, mutta toistaiseksi täysin olematon. Työnantajien osallistuminen esimerkiksi koulutussisällöistä sopimiseen olisi raportin mukaan tarpeen. Raportti nostaa esiin myös sen, että työttömille tarkoitettut koulutus- ja harjoitteluohjelmat ovat olleet pitkälti koulutussentaroajien lähtökohdista rakentuneita, mikä ei ole omiaan tarjoamaan työttömille sellaista opetusta ja harjoitusta, jota he tarvitsevat, eikä työnantajille sellaista osaamista, jota he tarvitsevat. Osallistavia koulutus- tai harjoittelupolitiikkoja ei raportin mukaan myöskään ole tarjolla liittyen elinikäiseen oppimiseen.

NRP-raportin mukaan lisämäärärahoja on varattu ammatilliseen harjoitteluun ja koulutukseen, joiden kohderyhmänä ovat yli 12 kuukautta työttömänä olleet, minkä lisäksi myös oppisopimuskoulutusjärjestelmää ollaan raportin mukaan uudistamassa. Erityisesti julkishallinnon osuutta työmarkkinoiden harjoittelupaikoista ollaan raportin mukaan vahvistamassa ja osaa harjoitteluista rahoitetaan NRP-raportin mukaan myös ESR-tuilla.

Vammaisten työllisyyden edistämiseen liittyen pitkän aikavälin tavoitteena on NSR-raportin mukaan nostaa vammaisten työllisyysaste, jonka raportissa mainitaan olevan 37 prosenttia, 45 prosenttiin vuoteen 2016 mennessä. Myös vammaisten osallistumisastetta koulutukseen ja harjoitteluihin tullaan raportin mukaan nostamaan 50 prosenttiin vuoteen 2016 mennessä. NSR-raportissa todetaan, että kokonaisvaltainen työllisyysstrategia on käsitelty ministeriöiden välisesti huomioiden kansallisen vammaispoliittisen strategian käyttöönotto-ohjelma. Raportti toteaa myös vuonna 2011 perustetun kaksi työryhmää vammaisstrategian toimeenpanemiseksi, joista toinen ryhmä oli ministeriöiden välinen ja toinen sidosryhmät käsittävä. Konkreettisia toimenpiteitä vammaisten työllisyyden edistämiseksi ei raportissa kuitenkaan esitetä. AII-raportti toteaa tarjolla olleen vain huomattavan vähäisessä määrin tukea esimerkiksi sosiaalitalouden kehittämisen ja suojatyön suuntaan, ja mikäli tukea on ollut tarjolla, on se raportin mukaan ollut jäännöksiä vanhoista toimintatavoista.

Syrjäytymisen torjuminen ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen

Sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi pääsy laadukkaisiin palveluihin on AII-raportin mukaan keskeisessä asemassa. Korkealaatuiset palvelut ovat olleet AII-raportin mukaan kehittämistyön kohde Irlannissa jo pitkään, mutta budjettileikkaukset ovat vaarantaneet jo tehdyn työn, ja erityisesti pienituloisten, matalapalkkaisten pääsy laadukkaiden palveluiden piiriin on heikentynyt toteutettujen leikkausten johdosta. Leik-

kauksia on AII-raportin mukaan toteutettu erityisesti koulutus-, asumis- ja terveyspalveluissa. AII-raportin mukaan olisi syytä toteuttaa arviointi toteutettujen leikkausten vaikutuksista palveluihin ja niihin pääsyyn liittyen.

NRP- ja NSR-raporteissa palveluiden tarkastelu on vähäistä, koulutuksen ollessa tässä suhteessa poikkeus, ja jonka tavoitteita määritellään erityisesti sosiaalisen osallisuuden tavoitteisiin kytkettyinä. Koulutuksen kehittämiseen liittyvänä toimenpiteenä NSR-raportissa nostetaan esiin esikouluopetuksen uudistus, jonka sisältöä ei kuitenkaan raportissa avata. Tässä yhteydessä, toisin kuin monien muiden jäsenmaiden raporteissa, uudistusta ei kuitenkaan suoraan sidota vanhempien työllisyyteen tai työllistymiseen liittyväksi. NSR-raportin mukaan myös ”epäedullisessa asemassa olevissa yhteisöissä”, joita ei määritellä sen tarkemmin, tulee vähentää luku- ja kirjoitusvaikeuksista kärsivien ala-asteikäisten määrää kohdennetuilla palveluilla.

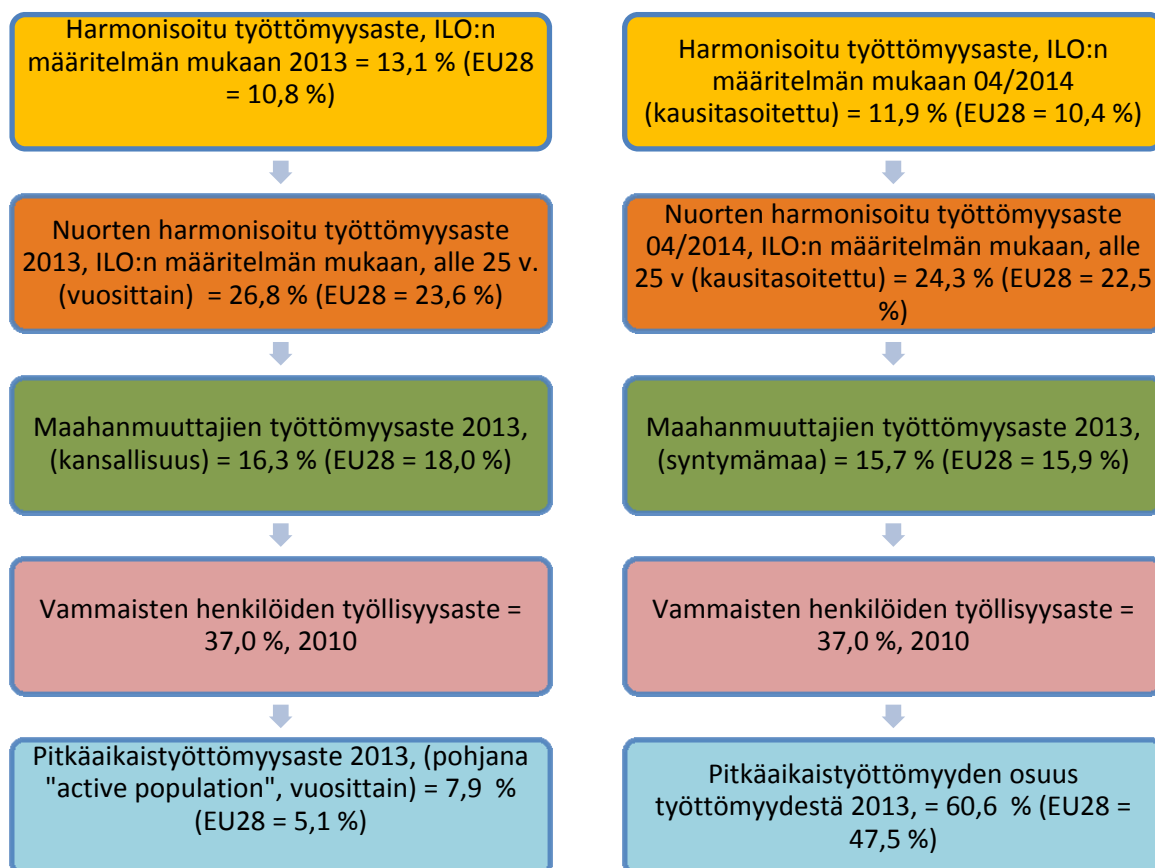
Koulutukseen liittyen NRP-raportissa kerrotaan kouluissa käytössä olevasta monikulttuurisuuden opetusstrategiasta, (The Intercultural Education Strategy), jolla pyritään varmistamaan, että kaikki oppilaat ja opiskelijat kokevat opetuksen erilaisia arvoja, uskontoja, kieliä ja perinteitä kunnioittavana. Opetuksen ja koulutuksen tarjoajia ohjataan ja neuvotaan NRP-raportin mukaan myös varmistamaan monikulttuurinen inklusio ja integraatio oppimisympäristöissä niin, että siitä tulee normi. Aikuisopetuksessa luku- ja kirjoitustaitojen lisäksi mainitaan myös matematiikan, sosiaalisen- ja omakohtaisen kehityksen, oppimisen oppimisen sekä perus IT-taitojen oppimisen olevan tärkeitä opetettavia taitoja. Maahanmuuttajien kohdalla NSR-raportissa mainitaan myös valmisteilla oleva uusi strategia vasta saapuneiden (newcomers) integroitumisen tueksi. Toimenpiteinä raportissa mainitaan kieliopetuksen lisäresursointi kaikilla koulutustasoilla sekä julkisten palveluiden piiriin pääsyn helpottaminen tehostetummalla informaatiolla useilla eri kielillä. Jo edellä käsitelty työn jat toimeentulon palveluiden yhdistäminen INTREO-palveluiksi nostetaan kaikissa Irlannin kansallisissa raporteissa esiin työmarkkinoille osallistumista, mutta myös sosiaalista osallisuutta lisäävänä uudistuksena.

AII-raportti esittää huomion, ettei aktiiviselle osallisuudelle (active inclusion) ole vastinetta irlantilaisessa julkisessa keskustelussa. Läheisin käsite on AII-raportin mukaan kehityksellinen hyvinvointivaltio, (developmental welfare state) jonka kansallinen talous- ja sosiaalineuvosto (National Economic and Social Council) otti käyttöön ja jota se ryhtyi ajamaan raportin mukaan vuonna 2005. Tämä kehityksellisen hyvinvointivaltion näkökulma tarkoittaa AII-raportin mukaan kolmen lomittaisen ja risteävän hyvinvointivaltion toiminnon kehittämistä: palvelut, toimeentulotuki sekä aktivointi/innovointi, jotka tulevat lähelle Euroopan komission työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen kolmea peruspilaria (riittävä tulotuki, osallistavat työmarkkinat sekä pääsy laatu palveluihin). Näkökulman keskeisin toimintaa ohjaava käsite on raportin mukaan elämänsykli (life cycle) ja näkökulmaan kuuluu AII-raportin mukaan keskeisesti myös palveluiden räätälöinti asiakkaan tarpeiden mukaan.

Asianosais- ja sidosryhmien kuuleminen

NRP-raportin laadinnassa ei mainita hyödynnetyn asianosais- tai sidosryhmäyhteistyötä eikä raporttia valmisteltaessa mainita järjestetyn kuulemis- tai konsultointitilaisuuksia. NSR-raportissa todetaan kaiken raportointiin liittyvän materiaalin löytyvän verkosta, millä on tähdätty tiedon avoimeen levitykseen. Tämän lisäksi raportin laadinnassa kerrotaan konsultoidun ministeriöitä. AII-raportin mukaan hallituksen ja sidos- ja asiantuntijaryhmien välillä ei ole pysyvää dialogia tai kumppanuutta. Sosiaalinen kumppanuus on raportin mukaan ajettu alas laman puhjettua. Ainoa konsultointi, jonka yhteydessä on tiedusteltu ehdotuksia vapaaehtoissektorilta, on AII-raportin mukaan toteutettu laadittaessa kansallisissa NRP- ja NSR-raportteja, mutta näissä raporteissa ei itsessään ole tästä mainintaa. Osallistumisrakenteita (participatory structures) esimerkiksi sosiaaliseen sektoriin ei juuri ole, eikä sellaisten luomiseksi vaikuta raportin mukaan olevan poliittista kiinnostusta. AII-raportin mukaan strategioiden ja poliittisten ohjelmien kehittämiseen, toteutukseen ja arviointiin eivät osallistu EU:n suositusten mukaisesti kaikki olennaiset toimijat.

Sidosryhmä- ja asianosaisprosessin jälleenrakentaminen Irlannissa esitetään AII-raportissa toimenpidesuosituksena. Raportin mukaan tällainen toiminta onnistui aiemmin vaikuttamaan taloussuunnitteluun sekä työmarkkinoiden kehitykseen. Raportin mukaan toimet, joilla lisättäisiin työnantajien, ammattiyhdistysliikkeiden, työttömien ihmisten sekä heidän edustajiensa välistä keskustelua, ovat raportin mukaan kii-reellisiä. Sosiaalinen dialogi sekä osallistava suunnittelu ovat raportin mukaan keskeisiä Irlannin toipumi-sen kannalta sekä kestäväen suunnitelman aikaansaamiseksi tulevaisuuden kehityksen kannalta. AII-raportissa todetaan myös, että kehityksen seurantamenetelmien vahvistaminen on tärkeää uudistusten ja ohjelmien tehokkuuden arvioimiseksi. Irlantilaisten viranomaisten tulisi AII-raportin mukaan ottaa käyt-töön sosiaalisten vaikutusten arviointi osana normaalia päätöksentekoprosessia. Raportti korostaa, että sosi-aalisten vaikutusten arvioinnin tulosten tulisi myös olla julkisia.



Kuvio 18. Irlannin työttömyys TOHKE-kohderyhmittäin vuosina 2013 ja 2014. Lähde: Euro Stat database. Vammaisten henkilöiden kohdalla tarkastelussa työllisyysaste vuodelta 2010, lähteenä Watson & al. (2012)

Suomen kansalliset raportit

Suomen Kansallisen uudistusohjelman (NRP) laatijaksi ilmoitetaan Valtiovarainministeriö. Kansallisen sosiaaliraportin on laatinut Maria Vaalavuo, Sosiaali- ja terveysministeriö. Arviointiraportin (AII) komissi-on työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden suosituksen toteutumisesta on laatinut Kaisa Lähtenmäki-Smith, Ramboll Management Consulting.

Suomen AII-raportin analyysin kohdalla ilmeni ongelmia. Raportoinnin laatu on paikoin hyvin huonoa, niin asiasisällöltään, kuin käytetyn kielen tasoltaan. Vertailevaa selvitystä varten luettiin sekä englanninkie-linen, että suomenkielinen raportti, ja ongelmat koskevat molempia. Osa raporteissa käytetyistä käsitteistä

jää esimerkiksi niin epäselviksi, ettei synny varmuutta siitä, mihin etuuksiin kirjoittaja raporteissaan viittaa. Englanninkielinen ja suomenkielinen raportti eroavat kiusallisella tavalla myös asiasisällöllisesti oleellisesti toisistaan. Johtuen Suomen AII-raportoinnin heikkolaatuisuudesta ei sen analysointi tasaveroisena muiden maiden AII-raporttien kanssa ollut mahdollista.

Suomenkielisessä AII-raportissa komission suositus työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisesta osallisuudesta (2008) nimetään jostain syystä suomeksi uudelleen ”komission sosiaalisen yhteenkuuluvuuden suositukseksi”, jonka mukaisesti myös suomenkielinen raportti on otsikoitu. Uudelleen nimeämisen syy ei selviä, eikä otsikointia hakusanana käyttäen löydy kyseisen Ramboll Management Consulting laatiman raportin lisäksi muita osumia. Suomen AII-raporteista (niin englannin- kuin suomenkielisistäkin) löytyy hyvin vähän, jos lainkaan, arvioita komission aktiivisen osallisuuden -suosituksessa esiteltyjen kolmen osa-alueen toteutumisen suhteen - toisin sanoen siitä, miten Suomessa on pyritty edistämään työmarkkinoilta syrjäytyneiden riittävää toimeentuloa, osallistavia työmarkkinoita sekä laatupalveluiden piiriin pääsyä.

Suomen kansallisen uudistusohjelman raportin (NRP) mukaan talouskasvun elvyttämiseksi ensisijaista on saada julkinen talous kuntoon, kestävyysvajetta pienennettyä ja kilpailukykyä kasvatettua. Raportin mukaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys tulee varmistaa, tuotanto- ja elinkeinorakennetta monipuolistaa ja vahvistaa sekä työvoimaa hyödyntää täysmääräisesti. Toimenpiteitä todetaan ohjelman mukaan suunnattavan erityisesti uusiin, kasvuhakuisiin, työllistäviin ja kansainvälistyviin yrityksiin. Raportin mukaan kilpailua tulee lisätä erityisesti palvelualoilla. Suomen elinkeinorakenteen todetaan raportissa olleen hyvin teollisuusvaltainen, ja käynnissä olevan nopean rakennemuutoksen seurauksena palvelujen merkitys on kasvanut. Rakennemuutos- ja työvoimamarkkinoiden toimivuus -kehittämishankkeen puitteissa mainitaan valmisteltavan työpolitiikan kokonaisuutta täydentämään hallitusohjelman toimenpiteitä.

NRP-raportissa ei juurikaan käännetä Eurooppa 2020-kasvustrategian tavoitteita kansallisiksi tavoitteiksi, vaan ne toistetaan lähes identtisinä. NRP-raportissa viitataan EU:n vuoden 2010 arvioihin jäsenvaltioiden talouskasvun ja työllisyyden edellytyksistä ja esteistä, joiden mukaan Suomessa julkisen talouden kestävyden turvaaminen edellyttää erityisesti julkisten palvelujen tuottavuuden parantamista. Raportissa todetaan EU:n arvioineen myös nuorten, maahanmuuttajien ja vähän koulutettujen työllisyysasteen perinteisesti alhaiseksi Suomessa, ja raportin mukaan Suomea on kehoitettu hyödyntämään työvoimansa täysimääräisesti, pyrkimään työurien pidentämiseen sekä kohdistamaan aktiiviset työmarkkinatoimet pitkäaikaistyöttömiin ja nuoriin. Myös iäkkäämpien työntekijöiden työllistettävyyttä (employability) on kehoitettu parantamaan sekä lisäämään elinikäiseen oppimiseen osallistumista.

Työllisyyteen liittyen tavoitteena Suomessa on NRP-raportin mukaan 20–64-vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen 78 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä ja työttömyyden laskeminen viiteen prosenttiin. NRP-raportti nostaa esiin huomion, jonka mukaan nuorten naisten työllisyysaste on reilussa 20 vuodessa pudonnut yli 10 prosenttia. Raportissa ei kuitenkaan pohdita syitä tälle pudotukselle, toisin kuin esimerkiksi Ruotsin kansallisessa uudistusraportissa, jossa työmarkkinoilla todetaan esiintyvän nuoriin naisiin kohdistuvia ennakkoluuloja sekä selkeää syrjintää.

Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus 30–34-vuotiaiden ikäluokasta aiotaan NRP-raportin mukaan nostaa 42 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Korkeakoulutuksen rahoitusuudistuksella tähdätään raportin mukaan mm. opetuksen laadun parantamiseen ja koulutuksen läpäisyn ja työelämään siirtymisen nopeuttamiseen, mihin tähdätään myös opintotuen kannustavuutta lisäämällä. NRP-raportissa todetaan, että elinkeinorakenteen uudistuminen edellyttää työvoimalta uusia taitoja. Oppilaitosten yhteistyötä paikallisesti yritysten ja innovaatiotoiminnan toimijoiden kanssa on raportin mukaan vahvistettava, jotta ”luodaan edellytyksiä alueellisten osaamistarpeiden hahmottamiseksi ja niihin vastaamiseksi sekä kaiken työvoiman työllistymiseksi”. Epäselväksi tässä jää, keitä ja mitä tarkoitetaan innovaatiotoiminnan toimijoilla.

Ammatillisessa koulutuksessa todetaan NRP-raportin mukaan lisättävän koulutuspaikkoja, mutta samassa yhteydessä kuitenkin kerrotaan suunnitelmista karsia esimerkiksi ammattikorkeakoulujen koulutustarjontaa ”työvoimatarpeiden kohdentamiseksi oikein”. Koulutustavoitteiden yhteydessä tavoitteena NRP-raportti toteaa olevan myös 18–24-vuotiaiden koulupudokkaiden/keskeyttäneiden osuuden laskeminen kahdeksaan prosenttiin, mutta määrittelemättä jää, miten tämä tavoite aiotaan toteuttaa. Muiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien koulutukseen liittyen raportti ei esitä toimenpiteitä.

Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämisen todetaan NRP-raportissa olevan yksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kärkihankkeista. NRP-raportissa todetaan, että huomioiden kaikki köyhyys- ja syrjäytymisriskiä indikoivat tekijät (suhteellinen köyhyysriski, aineellinen puute, kotitalouden työikäisten jäsenten vajaatyöllisyys) koskettaa köyhyys- tai syrjäytymisriski Suomessa kaikkiaan 900 000 henkilöä. Suomen NSR-raportissa todetaan tuloerojen ja sosiaalisen eriarvoistumisen, väestön terveyserojen ja lasten huono-osaisuuden, erityisesti huostaanottojen määrän lisääntyneen 1990-luvulta alkaen. Myös NRP-raportissa pienituloisten lasten lukumäärän lisääntyminen nostetaan ongelmana esiin ja todetaan, että kehityssuunta on vuodesta 1995 ollut huono; kun vuonna 1995 pienituloisia lapsia oli vajaat 60 000, oli heitä vuonna 2010 jo 135 000.

NSR-raportissa erityisinä haavoittuvina ryhminä mainitaan vähävaraiset vanhukset, maahanmuuttajat ja työttömät. Erikseen riskiryhminä mainitaan syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, pitkäaikaistyöttömät sekä ”vähäisen työllistyvyyden omaavat”. Suomen AII-raportoinnissa ei ole suoria mainintoja vaikeassa tai haavoittuvassa asemassa olevista ryhmistä, mutta raportin mukaan ”sekä tutkimuksessa että politiikassa nuorten syrjäytyminen on tunnistettu Suomessa pääpolitiikkahaasteeksi”.

Työurien pidentäminen päätavoitteena

NRP-raportin työllisyystavoitteissa työurien pidentäminen nousee keskeiseen rooliin. Työuria todetaan raportissa jo pidennetyn mm. työttömyyseläkkeen ikärajan nostolla, joustavalla eläkeiällä kannustimien, panostuksilla työelämän kehittämiseen ja työttömyyseläkkeen asteittaisella lakkauttamisella. Työuria arvioidaan pidennettävän entisestään myös vuosina 2014 ja 2015 toteutettavilla uudistuksilla, joina mainitaan mm. varhennetun varhaiseläkkeen poisto, osa-aikaeläkkeen ikärajan nosto 60 vuodesta 61 vuoteen sekä työttömyysputken alaikärajan nosto 59 vuodesta 60 vuoteen. Raportissa todetaan säädettävän myös 60 vuotta täyttäneiden työnhakijoiden oikeudesta aktiivitoimiin ennen ansiopäivärahakauden enimmäiskeston täyttymistä. Suomen AII-raportin mukaan hallituksen erityisenä missiona on vähentää nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työttömyyttä sekä pidentää työuria nostamalla odotettavissa olevaa eläkkeelle siirtymistä 60,4 vuodesta 62,4 vuoteen, vuoteen 2025 mennessä.

NRP-raportissa mainitaan työurien pidentämistä tuetun myös joustavilla työajoilla sekä lisäämällä terveys-tarkistuksia ja koulutusta. Kesäkuussa 2012 todetaan voimaan astuneen uudistuksen, jolla työuria pidennetään puuttumalla pitkittyviin työkyvyttömyyksiin riittävän varhain. Uudistukseen kuuluu työterveyslääkärin yhdessä työnantajan sekä työntekijän kanssa tekemä arvio työntekijän työkyvystä, kun sairauspäivärahaa on maksettu 90 arkipäivältä. NSR-raportti nostaa myös työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisten ehkäisyn erityisenä tavoitteena esiin. Nuorten kohdalla erityisesti mielenterveysongelmat sekä ikääntyneemmällä liikunta- ja tukielinten sairaudet ovat raportin mukaan varhaista eläköitymistä aiheuttavia yleisimpiä syitä. Työhön paluuta tuetaan NRP-raportin mukaan myös vuoden 2012 alusta käynnistyneellä työkykyneuvonnalla. Huomioitavaa työurien pidentämiseen liittyvissä tavoitteissa ja toimenpiteissä on, ettei niissä huomioida ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä, kuten vammaisia, pitkäaikaistyöttömiä, syrjäytymisvaarassa olevia nuoria tai maahanmuuttajia.

Rakenteellisten uudistusten aika

NRP-raportissa viitataan pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kehyspääatoksen yhteydessä hyväksymään talouskasvua, työllisyyttä ja hyvinvointia edistävään rakennepoliittiseen kannanottoon, ns. rakenteellisten uudistusten ohjelmaan, jonka todetaan tähtäävän julkisen talouden kestävyysvajeen ratkomiseen. Lähtökohdiana kyseisessä uudistusohjelmassa NRP-raportin mukaan on, että työtä tarjotaan jokaiselle. Tämän todetaan raportissa edellyttävän aktiivisempaa työpolitiikkaa, työelämän laadun parantamista, eläke- ja koulutuspolitiikan sekä sosiaaliturvan uudistamista, julkisen sektorin tuloksellisuuden parantamista, kasvua tukevaa veropolitiikkaa sekä terveyden edistämistä ja yritystukien parantamista. Yritysten hallinnollista taakkaa todetaan raportissa kevennettävän ja tehostettavan niiden maksuihin ja veroihin liittyviä prosesseja. NRP-raportin mukaan työllisyystavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös työvoiman kysyntää lisäävää talous- ja elinkeinopolitiikkaa sekä työvoiman tarjontaa lisäävää, tuottavuutta nostavaa ja työmarkkinoiden toimivuutta parantavaa työpolitiikkaa.

NRP-raportissa nostetaan esiin myös erityinen työelämän kehittämisstrategia, jonka tavoitteina on raportin mukaan parantaa työllisyysastetta, työelämän laatua, työhyvinvointia, työn tuottavuutta sekä pidentää työuria. Tavoitteiden toteuttamiseksi yksityisen ja julkisen sektorin työpaikoilla on raportin mukaan käynnistetty laaja kansallinen yhteistyöhanke, Suomen työelämä Euroopan parasta 2020, jonka toimintakausi on 2013–2020. AII-raportin mukaan tämän hankkeen tavoitteena on tukea työmarkkinoille osallistamisen ja integraation parantamista. Työelämän tarjoamia mahdollisuuksia kehitetään AII-raportin mukaan myös ”edistämällä työn ja perheen sujuvampaa yhdistämistä mm. lisäämällä joustavuutta nuorten lasten vanhempien työaikoihin ja mahdollistamalla osa-aikatyön erilaisia ratkaisuja”.

Suomenkielisessä AII-raportissa todetaan ympäröivästä, että työttömyyden pitkittymistä estetään siten, että mahdollisimman moni työpaikkansa menettänyt työllistyy nopeasti. Työttömien syrjäytymistä työelämästä ehkäistään raportin mukaan tukemalla heidän työ- ja toimintakykyään ja hoitoa ja kuntoutusta. Työllistymistä edistävinä avaintoimenpiteinä Suomen AII-raportissa mainitaan paikallistason kokeilu pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi, jolla viitataan vuosina 2013–2015 toteutettavaan työllisyyspoliittiseen kuntakokeiluun. Tämän lisäksi mainitaan nuorisotakuu, osatyökykyisten työllisyyden parantaminen sekä toimenpiteet, joilla pyritään kuntouttamaan pitkäaikaistyöttömyyden riskissä olevia ryhmiä.

Työttömyyteen ja rakennemuutoksiin liittyen NRP-raportissa todetaan pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen jatkavan ja kehittävän äkillisten rakennemuutosten aiheuttamien irtisanomistilanteiden ennakointia ja hoitoa varten luotua ns. muutosturva-toimintamallia. Suurissa rakennemuutoksissa olevia alueita ja toimialoja tuetaan NRP-raportin mukaan erityistoimin ja kehittämällä paikallisia toimintamalleja, joita ei kuitenkaan avata tämän tarkemmin. Tavoitteena NRP-raportin mukaan on luoda uusia, pysyviä työpaikkoja työnssä menettäneille. Tämä on ainoa yhteys, jossa Suomen NRP-raportissa mainitaan uusien työpaikkojen luominen. NRP-raportin mukaan tukipaketien laatimisessa ja uudelleen työllistymisen edistämässä korostetaan yritysten vastuuta, ja tavoitteena on vapautuvan työvoiman ripeä työllistyminen ja kilpailukykyisen yritystoiminnan käynnistäminen.

Köyhyyden torjuminen ja taloudellisen osallisuuden lisääminen

NRP-raportin mukaan Eurooppa 2020 -kasvustrategiaan liittyvä kansallinen köyhyyden vähentämisen määrällinen tavoite saavutetaan Suomessa, mikäli köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien määrää voidaan vähentää noin 150 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. NSR-raportin mukaan näillä 150 000 henkilöllä tarkoitetaan sellaisia henkilöitä, joilla on erityisen alhaiset tulot (alle 50 prosenttia väestön mediaanituloista). Köyhyysriski puolestaan määrittyy NSR-raportin mukaan siten, että kyse on henkilöistä, jotka kohtavat materiaalista deprivatiota, ja jotka asuvat työttömissä kotitalouksissa (jobless households). NSR-raportti toteaa, ettei köyhyyden vähentämisen tavoitteen suhteen ole saavutettu merkittävää menestystä. Tavoitteesta voidaan sanoa jopa etäännytyt, sillä erityisesti työttömien henkilöiden tulotason todetaan ra-

portissa laskeneen verrattuna muihin ryhmiin, ja lähes 10 prosenttia Suomen väestöstä on raportin mukaan kokenut vuonna 2010 sitkeää, jatkuvaa köyhyyttä.

Kovin konkreettisia toimia köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi ei NRP-raportissa esitetä. Noin 50 000 henkilön osalta köyhyyden ja syrjäytymisen mainitaan vähenevän työllisyystoimin ja kohdennetuin toimenpitein, mutta avoimeksi kuitenkin jää, mitä näillä kohdennetuilla toimenpiteillä tarkoitetaan. NRP-raportissa viitataan Suomen kansalliseen sosiaaliraporttiin (NSR) ja todetaan, että köyhyyttä ja syrjäytymistä vähentävät toimenpiteet tulisi kohdistaa pienituloisten kotitalouksien tukemiseen, nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn, osatyökykyisten työllistymiseen, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymien vähentämiseen, työhyvinvoinnin ja palvelujen saatavuuden parantamiseen sekä terveyserojen kaventamiseen. Huomioitavaa on, ettei NRP-raportissa tässä yhteydessä mainita työttömiä henkilöitä lainkaan. Muiden maiden kansallisissa vastauksissa työttömyyden suhdetta köyhyyteen ja syrjäytymiseen jopa korostetaan, ja toimenpiteinä painotetaan sellaisia, joilla työttömien kotitalouksien tilanteisiin pyritään saamaan muutosta. Suomen NRP- ja AII-raporteissa mainitaan yleisesti Kansallinen sosiaali- ja terveyshuollon kehittämisohjelma 2012–2015 (KASTE II), jonka tavoitteena todetaan olevan kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja sekä kehittää sosiaali- ja terveyshuollon rakenteita ja palveluja asiakaslähtöisiksi.

AII-raportin mukaan suomalaiseen ”politiikkaportfolioon” kuuluvat EU:n aktiivisen osallisuuden suosituksen kaikki osa-alueet, riittävä tulotuki, osallistavat työmarkkinat sekä pääsy laatupalveluihin, joskin raportin mukaan ”Suomelle tyypillisesti työmarkkinoille osallistaminen on nähty päätavoitteena”. Liittyen köyhyyden vähentämisen tavoitteisiin raportti toteaa, että lainsäädännöllisin uudistuksin Suomessa pyritään vastaamaan ”keskeisimpiin heikkouksiin”, joita ei kuitenkaan sen tarkemmin määritellä. Pienituloisten aseman parantamiseksi AII-raportti toistaa syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävässä poikikihallinnollisessa toimenpideohjelmassa (STM, 2012) esitellyt toimenpiteet, jotka liittyvät työttömyysturvan ja työmarkkinatuen, asumistuen, opintotuen sekä toimeentulotuen nostoon.

Köyhyyden torjumisen tavoitteeseen liittyen Suomen AII-raportti toteaa, että ”paljon keskusteltua perustuloa, kansalaispalkkaa, voitaisiin vakavasti arvioida vaihtoehtona”, mutta perustulo-keskustelua ei raportissa avata sen enempää. Raportti mainitsee lisäksi talous- ja velkaneuvonnan palveluiden harmonisoinnin sekä sosiaalisen luototuksen kehittämisen vastaamaan odottamattomiin taloudellisiin ongelmiin. NSR-raportissa mainitaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumisen tavoitteiden kannalta kaksi päälinjaa, joista lapsiin ja nuoriin investoiminen on ensimmäinen. Toimenpiteinä raportissa mainitaan nuorten yhteiskuntatakuu, peruskoulutuksen parantaminen ja opintotuen indeksikorotukset. Toisen linjan kohderyhmäksi paikantuu raportin mukaan väljästi ”epäedullisessa asemassa olevat”, joiden kohdalla verotuksen alentaminen, korotukset toimeentulo- sekä työmarkkinatuissa ja peruspäivärahassa, asumistuen uudistus, yksinhuoltajien toimeentulotuen korotukset sekä sosiaalisen asuntotuotannon lisääminen on mainittu toimenpiteinä. Myös syrjäytymisen, köyhyyden ja terveyserojen vähentämisen toimintaohjelman laatiminen esitellään raportissa toimenpiteenä.

NSR-raportissa nostetaan ongelmallisena esiin työtilaisuuksien ja avoinna olevien työpaikkojen vähentyminen erityisesti nuorten kohdalla ja raportissa mainitaan myös kulutusverojen nousu, joka osuu raportin mukaan vakavimmin kaikkein köyhimpiin. Siirtymisellä työnverotuksesta yhä enemmän kuluttamisen veroittamiseen on NSR-raportin mukaan ollut huonoja seurauksia erityisesti pienituloisten kotitalouksissa.

Työtekevien köyhyys on Suomessa NSR-raportin mukaan harvinaista, vain yhdellä prosentilla kokoaikaisista työntekijöistä tulot jäävät raportin mukaan alle köyhyysrajan. Tilanne ei ole muuttunut tässä suhteessa raportin mukaan koko 2000-luvun aikana. Vastakohtaksi raportissa nostetaan esiin prekaari työvoima, ns. epätyypillisissä ja epävarmoissa työsuhteissa työskentelevät, joiden köyhyys on raportin mukaan samassa ajassa jopa kolminkertaistunut. Toimenpiteitä prekaarin työvoiman tilanteen parantamiseksi ei nouse esille, NSR-raportissa todetaan vain, että tilanteeseen voidaan vaikuttaa huolehtimalla yleisestä työllisyyspolitiikasta, joka mahdollistaa keskeyttämättömän uran. Tämä on ainoa yhteys, jossa Suomen kansallisissa rapor-

teissa viitataan työn kasvavaan epävarmuuteen ja esimerkiksi epätyypillisten työsuhteiden kasvuun. Työtekevien köyhyyttä voidaan NSR-raportin mukaan parhaiten torjua työn ja perheen yhteensovittamista helpottamalla sekä laajentamalla ja monipuolistamalla mm. päivähoitopalveluja.

Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen

Englanninkielisessä Suomen AII-raportissa todetaan, että ”työmarkkinoille ja työhön integrointi nähdään ensisijaisena sekä kestävämpänä keinona torjua köyhyyttä, eriarvoisuutta ja sosiaalista syrjäytymistä.” Vain suomenkielisestä raportista löytyy jatkona edelliselle, että: ”työllisyystavoitteen saavuttamiseksi työn ja työpaikkojen määrää on lisättävä.” Englanninkielisessä raportissa työllisyyttä edistävinä toimina mainitaan kuntoutus- ja aktivointitoimenpiteiden merkitys sekä sellaisten toimien merkitys, jotka lisäävät työmarkkinoiden houkuttelevuutta. Englannin kielisessä AII-raportissa todetaan myös, että erityisiä toimia suunnataan henkilöille, joiden työ- ja toimintakyky ovat väliaikaisesti tai pysyvästi alentuneet. Raportin mukaan osatyökykyisille (partially disabled) kuntoutuksen tulisi olla polku. Avoimeksi raportissa jää, minne – oletettavasti töihin.

Suomen NSR-raportissa arvioidaan tulevaisuuden työvoiman vähentyvän vuoteen 2020 mennessä 140 000 henkilöllä, ja raportissa todetaan nuorten, maahanmuuttajien ja ikääntyneiden työntekijöiden edustavan tärkeitä työvoimareservieitä. Tässä yhteydessä pitkäaikaistyöttömät ja osatyökykyiset putoavat raportin tarkastelun ja siten myös raportissa hahmotellun potentiaalisen työvoiman ulkopuolelle. NRP-raportissa arvioidaan tulevasta työvoimantarpeesta ei vastaavalla tavalla esitetä.

Ei-aktiivisten nuorten (ei koulutuksessa, ei työnhaussa) kohdalla ratkaisua työmarkkinoille osallistumisen lisäämiseksi haetaan NSR-raportin mukaan nuorisotakuu-hankkeesta. NRP-raportissa vuoden 2013 alusta käynnistyneen nuorten yhteiskuntatakuun tarkoituksena todetaan olevan tarjota jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaa viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Tavoitteena nuorisotakuussa on NRP-raportin mukaan myös taata jokaiselle peruskoulun päättäneelle nuorelle koulutuspaikka lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, oppisopimuksessa, työpajassa tai kuntoutuksessa. Huomioitavaa tässä on, että muiden maiden kansallisissa raporteissa kuntoutuksesta puhutaan lähinnä vaikeasti vammaisten- ja sairaiden henkilöiden kohdalla.

Osana nuorten yhteiskuntatakuuta toteutetaan NRP-raportin mukaan myös nuorten aikuisten osaamisohjelma, jonka avulla alle 30-vuotiaat nuoret, ilman toisen asteen koulutusta/opiskelupaikkaa, saavat mahdollisuuden tutkinnon suorittamiseen. Edellisen nuorisotakuun todetaan NRP-raportissa olleen voimassa jo vuodesta 2005. Raportti jatkaa, että tehostetusta palveluntarjonnasta huolimatta vuonna 2011 noin 16 prosenttia nuorten alkaneista työttömyysjaksoista jatkui yli kolme kuukautta. Nuorisotakuu-toimintamallilla on raportin mukaan kuitenkin pystytty estämään nuorten pitkäaikaistyöttömyys, jonka raportin kirjoittamisai-kaan todettiin olevan 2 prosenttia.

Muina työllisyyttä edistävinä avainprojekteina NSR-raportissa mainitaan pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen, osatyökykyisten työhön paluun tukeminen sekä pitkäaikaisunottomuuden vähentäminen. Konkreettisina työllistymistä edistävinä toimenpiteinä NSR-raportissa mainitaan ammatillisen koulutuksen paikkojen lisääminen sekä harjoittelujen lisääminen työnantajien kannustimia parantamalla. Raportissa nostetaan esiin myös TE-hallinnon palveluiden parantaminen sekä palkkatuen tehostetumpi markkinointi ja käytön tukeminen yrityksissä, jotka palkkaavat nuoria. Nuorten julkisia työvoimapalveluja todetaan NRP-raportissa vahvistettavan, mutta avoimeksi jäävät keinot, joilla tavoitteeseen pyritään.

NRP- ja NSR-raporteissa nostetaan esiin myös käynnissä oleva Osatyökykyiset työssä-ohjelma, jonka tarkoituksena on parantaa osatyökykyisten ja vaikeasti työllistyvien mahdollisuuksia työntekoon ja kuntoutukseen. Kummassakin raportissa sävy on kuitenkin osoitteleva, jopa syyllistävä, kun hanketta kuvataan

”osatyökykyisten ja muiden heikosti työmarkkinoille kiinnittyneiden ryhmien työmarkkina- ja kuntoutusmahdollisuuksia parantavaksi”.

Pitkäaikaistyöttömyyttä todetaan NRP-raportin mukaan vähennettävän hallituskauden 2011–2015 kestäväällä kuntakokeilulla. Tämän kokeilun piirissä ovat ensisijaisesti ne pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat saaneet työttömyysetuutta 500 päivää. Kohderyhmään kuuluvat raportin mukaan kuitenkin myös ne vähintään 12 kuukautta työttöminä olleet työnhakijat, joilla on NRP-raportin mukaan riski syrjäytyä työmarkkinoilta. Sitä, millaisia tilanteita riskillä tarkoitetaan, ei määritellä. Raportissa todetaan, että kokeilussa työllisyydenhoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen. Tässä työllisyyspoliittisessa kuntakokeilussa työllistymistä edistetään raportin mukaan uusilla, paikalliseen kumppanuuteen perustuvilla malleilla ja moniammatillisella yhteistyöllä. Kokeilun yhteydessä toteutetaan myös työllistymisbonuskokeilu, jossa pitkäaikaistyötön saa työllistymisen jälkeen pitää määrärajan myös myönnettyä työmarkkinatuen sekä asumistuen.

Pitkäaikaistyöttömyyteen pureudutaan NRP-raportin mukaan myös ulottamalla työvoiman palvelukeskusten toimintamalli vuonna 2015 koko maahan. Niin sanottu TYP-toimintamalli tullaan raportin mukaan vakinaistamaan lainsäädännöllä ja mallille turvataan rahoitus. Myös ns. työpankkikokeilu tullaan NRP-raportin mukaan laajentamaan asteittain valtakunnalliseksi, ja sosiaalisia yrityksiä koskevan lainsäädännön uudistamistarpeet tullaan uudelleen arvioimaan. Työttömien aktivointiasteen todetaan NRP-raportissa olleen 30,9 prosenttia vuonna 2011. Aktivointiasteen halutaan jatkossakin säilyvän 30 prosentissa, minkä lisäksi pitkäaikaistyöttömien osuutta aktivointitoimenpiteissä tullaan raportin mukaan lisäämään. NRP-raportin rakennepoliittiseen ohjelmaan liittyen mainitaan myös uudistus, joka liittyy työmarkkinatuen rahoitusvastuuseen. Sitä muutetaan raportin mukaan niin, että kunnat maksavat jatkossa 50 prosenttia työmarkkinatuesta niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea 300 päivää. Työmarkkinatukea yli 1 000 päivää saaneiden kohdalla kunnan rahoitusvastuu tulee olemaan jo 70 prosenttia.

Maahanmuuttajista NRP-raportissa todetaan, että Suomessa on noin 200 000 vieraskielistä, mikä tarkoittaa noin neljää prosenttia väestöstä. Heistä yli 70 prosenttia on raportin mukaan alle 35-vuotiaita. Työttömyyden todetaan NRP-raportissa olevan edelleen maahanmuuttajien suurimpia ongelmia, ja kolminkertaista verrattuna kantaväestöön. NSR-raportissa maahanmuuttajien työttömyyden todetaan olleen noin 21 prosenttia vuonna 2011. Maahanmuuttajien työllisyysastetta pyritään raportin mukaan nostamaan ja nopeuttamaan työllistymistä avoimille työmarkkinoille, mutta se miten tämä tapahtuu, jää NRP-raportissa avoimeksi. Maahanmuuttajien aseman parantamiseksi todetaan vain eri puolilla maata toteutettavan koulutuksen kokeiluhankkeita, jotka pitävät sisällään niin työikäisten maahanmuuttajien koulutuksen lisäämisen kuin lasten varhaiskasvatus- ja perusopetuksen tukemisen. NSR-raportti lisää, että maahanmuuttajien koulutuksen tukemiseen liittyen kunnissa on käynnissä omia projekteja. Maahanmuuttajien kieli- ja valmentavan opetuksen, aikuiskoulutuksen, varhaiskasvatuksen ja peruskoulutuksen parantamisen todetaan NSR-raportissa olevan edellytys sille, että koulutus muodostaa selkeän tukirakenteen koko kotoutumisprosessissa. NRP-raportissa mainitaan valtion kotouttamisohjelma vuosille 2012–2015 sekä Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia. NSR-raportin mukaan valtion kotouttamisohjelmassa keskeisiä ovat maahanmuuttajien työllisyyteen, koulutukseen, asumiseen, liikuntaan, kulttuuriin sekä sosiaali- ja terveystalouteen liittyvät kysymykset. NRP-raportissa nostetaan esiin myös valtion ja pääkaupunkiseudun välinen maahanmuuttoa ja kotouttamista koskeva aiesopimuskäytäntö ja sen jatkaminen.

AII-raportissa esiin nostetaan myös ESR-hankkeet, jotka ovat pyrkineet vastaamaan integraatiohaasteisiin kehittämällä uusia keinoja osallistaa nuoria ja maahanmuuttajia työmarkkinoille. AII-raportti mainitsee myös SANSSI-kortin, joka esittelee kansallisena mallina työnantajille tarjotusta kannustimesta edistää nuorten työllisyyttä. NRP-raportissa mainitaan tavoite Euroopan rakennerahastotoimien tiiviimmästä sitomisesta Eurooppa 2020 -kasvustrategian toteutukseen. Euroopan aluekehitysrahaston EAKR:n ohjelmissa painotus on NRP-raportin mukaan älykkäässä kasvussa, Euroopan sosiaalirahaston ESR:n ohjelmissa osallistavassa kasvussa ja jälkimmäisen painopisteinä ovat raportin mukaan vaikeimmassa työmarkkina-

asemassa olevien työllistäminen, työvoiman osaamisen kehittäminen sekä maahanmuuttajien työllistymisen ja kotoutumisen edistäminen. Jatkossa, alkaen vuodesta 2014, rakennerahastovarojen käytössä korostetaan NRP-raportin mukaan niiden pysyvää elinkeinopoliittista vaikuttavuutta, kasvu- ja työllisyysnäkökulmaa sekä alueiden elinkeinorakenteen ja toimintaedellytysten kehittämistä kestäväällä tavalla.

Suomen AII-raportin mukaan ”sosiaalisen osallisuuden lähestymistapa perustuu pitkälti osallistaviin työmarkkinoihin.” Esimerkit siitä, mitä nämä osallistavat työmarkkinat suomalaisessa kontekstissa olisivat, jäävät raportissa kuitenkin epäselviksi. Raportissa osallistavien työmarkkinoiden yhteydessä todetaan, että ”verokannustimia on ehdotettu tukemaan tutkimus- ja kehittämistoimintaa pienissä ja keskisuurissa yrityksissä” ja että ”samanlaisia kannustimia voisi ehdottaa yrityksille niiden työllistämiseksi, joilla on sosiaalisen syrjäytymisen ongelmia.” Raportin mukaan myös ”mikrolainoja yhteiskunnallisten ja sosiaalisten yritysten perustamiseksi voisi laajentaa.” Tällaisena näkemys osallistavista työmarkkinoista jää jokseenkin epäselväksi.

Syrjäytymisen torjuminen ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen

Komission aktiivisen osallisuuden -suositus (2008) kehottaa jäsenmaita suunnittelemaan ja toteuttamaan kokonaisvaltaisen sekä kattavan työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden -strategian, jonka suunnitteluun, kehittämiseen, toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon sekä arviointiin tulee osallistua myös itse asianosaisten (köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä kokevat/kokeneet), työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen sekä palvelutarjoajien. Suomen AII-raportissa todetaan suomalaista lähestymistapaa voitavan pitää luonteeltaan yhdenmiettynä ja kokonaisvaltaisena, koska ”pääpolitiikkatoimet ovat horisontaalisia ja politiikkasektorien välisiä”. AII-raportti jatkaa, että pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on asetettu ykköstavoitteeksi, jopa ennen talouden vakauttamisen tavoitetta. Raportti toistaa hallitusohjelmassa mainitut tavoitteet tulo-, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisesta, julkisten palveluiden vahvistamisesta sekä uudistamisesta, ikäihmisten palvelujen sekä mielenterveys- ja päihdepalvelujen parantamisesta, ongelmien ennaltaehkäisystä, toimeentuloturvan parantamisesta sekä asuinalueiden eriytymisen ehkäisemisestä ja koulupudokkuuteen puuttumisesta, mutta raportissa ei esitetä arviota olemassa olevasta tilanteesta. Sosiaalista syrjäytymistä vähentävä toimenpideohjelma (STM, 2012) vastaa raportin mukaan marginalisoitumiseen, köyhyteen sekä terveysongelmiin ja vähentää näin raportin mukaan sosiaalista syrjäytymistä sen eri muodoissa.

Laatupalveluihin pääsyn edistämiseksi AII-raportti toteaa, että ”julkisten hankintojen käyttö innovaatiotutkena ja osuuskuntien ja muiden pienyritysten yhteenliittymät voisivat kumpikin tukea pääsyä palveluihin ja yrittäjyyteen.” Vaikuttaa siltä, että raportoija on käsittänyt laatupalveluihin pääsyn edistämisen ikään kuin yrittäjän näkökulmasta siten, että tarkoituksena olisi ollut pohtia keinoja päästä palveluiden tuottajaksi, ei niiden asiakkaaksi. Julkisten hankintojen nostaminen raportissa esiin ”innovaatiotutkena” on myös hämmentävä. Suomen AII-raportista on mahdotonta löytää komission aktiivisen osallisuuden -suosituksessa korostettua näkökulmaa asiakkaiden/palveluidenkäyttäjien oikeuksien ja laadukkaisiin palveluihin pääsyn edistämisestä. Raportissa todetaan kuitenkin, että jokaisella on Suomessa oikeus toimeentuloon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, ja nämä oikeudet ja tasa-arvon periaate todetaan olevan turvattu Suomessa perustuslailla. Kaikkien väestöryhmien todetaan myös raportissa olevan tasa-arvoisia näiden oikeuksien suhteen.

Syrjäytymisen torjuntaan liittyen NRP-raportissa todetaan kunnilla olevan vastuun perusopetuksen päättävien nuorten ohjauksesta eteenpäin. Raportissa mainitaan myös nuorten työpajatoimintaan ja etsivään nuorisotyöhön suunnattavista lisävaroista. Etsivän nuorisotyön toiminta tullaan raportin mukaan laajentamaan koko maahan vuosina 2013–2016. Työpajatoiminnan yhteydessä ei NRP-raportissa puhuta esimerkiksi opinnollistamisesta. Ylipäänsä epävirallinen oppiminen, joustavat oppimispolut ja epävirallisen, olemassa olevan osaamisen tunnustaminen, joita EU:n työllisyys- ja osallisuuspolitiikkasuosituksissa painotetaan jäsenmaissa kehitettävän, eivät Suomen kansallisissa raporteissa nouse minkäänlaiseen asemaan. Suomes-

takin löytyy jo kuitenkin kokemuksia mm. pajatyötoiminnan opinnollistamiseen liittyen, mutta koska toiminta on pitkälti projektipohjaista, eivät toiminnan tulokset ilmeisesti onnistu saavuttamaan tarpeeksi näkyvyyttä niin, että ne tunnistettaisiin osaksi valtakunnallista kehittämistyötä. NRP-raportissa ei myöskään löydy mainintoja vammaisten, osatyökykyisten eikä pitkäaikaistyöttömien koulutukseen/koulutustarpeisiin liittyen. Vammaispolitiikkaan liittyen NSR-raportissa mainitaan Suomen vammaispoliittinen toimintaohjelma, (VAMPO) jonka tavoitteena raportissa todetaan olevan valtavirtaistaa vammaispolitiikkaa yhteiskunnan eri toimintoihin sekä luoda vahva perusta ihmisoikeuksille, syrjimättömyydelle, tasa-arvolle ja osallisuudelle.

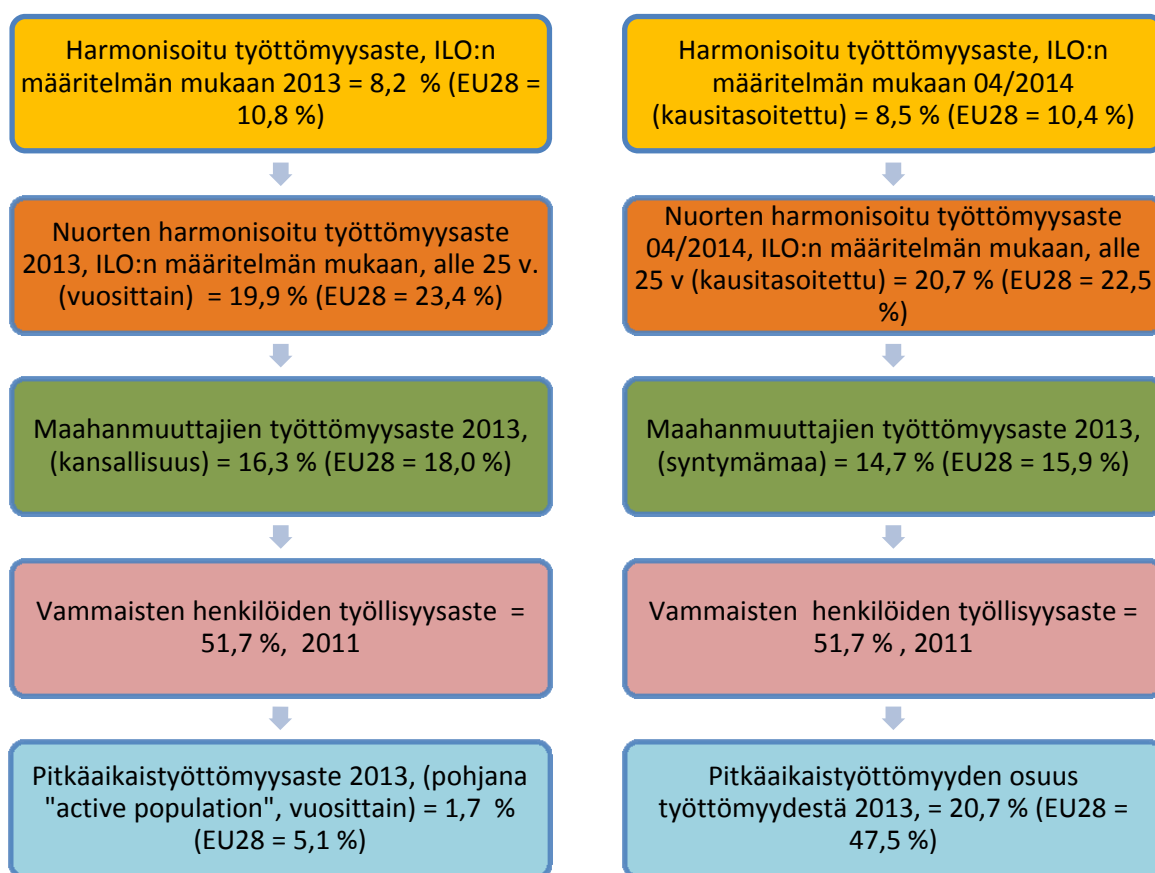
NSR-raportissa nostetaan esiin tavoitteet lisätä romanien koulutukseen osallistumista, edistää romanien työmarkkinoille integroimista, tasa-arvoinen kohtelu sekä palveluihin pääsyn sekä päätöksentekoon osallistumisen kehittäminen. Avoimeksi jää, puhutaanko NSR-raportissa Suomen romaneista, vai onko näkökulma tätä laajempi.

Asianosais- ja sidosryhmien kuuleminen

Suomen kansallisessa uudistusohjelmassa (NRP) ei mainita hyödynnetyn asianosais- tai sidosryhmäyhteistyötä, eikä raporttia valmisteltaessa mainita järjestetyn kuulemis- tai konsultointitilaisuuksia.

Yksi kuulemistilaisuus mainitaan järjestetyn kansallisen sosiaaliraportin (NSR) valmistelutyöskentelyyn liittyen. Siinä kuultiin mm. Kuntaliiton edustusta, KELA:a sekä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjä.

AII-raportissa ei ole mainintaa asianosais- ja sidosryhmien osallistumiseen, kuulemiseen liittyen.



Kuvio 19. Suomen työttömyys TOHKE-kohderyhmittäin vuosina 2013 ja 2014. Lähde: Euro Stat database. Vammaisten henkilöiden kohdalla tarkastelussa työllisyysaste vuodelta 2011, lähteenä Stefanos Grammenos (2013)

8 Kokonaiskuva: osallistavan työllisyyspolitiikan kaksi linjaa

Päätös sisällyttää selvityksessä tarkasteltaviin eurooppalaisiin politiikkasuosituksiin myös eurooppalaista vammaispolitiikkaa linjaavia asiakirjoja osoittautui selvityksen toteuttamisen kannalta ratkaisevaksi. Kun vammaispoliittisia asiakirjoja analysoitiin rinnan yleisempien eurooppalaisten työllisyys- ja osallisuuspoliittisten suositusten kanssa, havaitsimme vammaispoliittisissa politiikkasuosituksissa hyvin vahvasti painottuvan näkökulman vammaisten henkilöiden oikeuksista, niin työhön, kuin yhteiskunnalliseen osallisuuteen laajeminkin. Tämän ihmisten oikeuksia painottavan näkökulman puuttuminen eurooppalaisista yleisistä työllisyys- ja osallisuuspoliittisista suosituksista nousi politiikkasuosituksia toisistaan selkeimmin erottelvana tekijänä esiin. Näkökulma puuttuu myös analysoimistamme kansallisista raporteista, eivätkä oikeudet nouse niissä juuri millään tavalla esiin.

Ensimmäinen tuloksemme onkin, että *osallistava työllisyyspolitiikka* jakaantuu kahtia; kahdeksi erilliseksi suuntaukseksi, joiden näkökulma, tavoitteenasettelut sekä suositellut toimenpiteet poikkeavat selvästi toisistaan. Kahtia jakautuvana *osallistava työllisyyspolitiikka* ei ole lähtökohdiltaan kaikkia ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä yhdenvertaisesti työmarkkinoille osallistava, ja heidän yhteiskunnallista osallisuuttaan lisäävä. Vain tiettyjen erityisryhmien työllisyyden edistämiseen ja syrjäytymisen torjumiseen tähtäävänä se ei myöskään ole osa yleistä, koko työvoimaa koskevaa työllisyyspolitiikkaa, jolloin se on vastakkainen vammaispolitiikan valtavirtaistamisen periaatteen kanssa. Näin rakentuvana *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntaus ei olekaan kannatettava

Yhtäällä vammaispoliittisessa, sosiaalisia perus- ja ihmisoikeuksia painottavassa linjassa, oikeus työhön ja yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua työmarkkinoilla tuottavaan toimintaan nousevat keskeisiksi. Toisena linjana paikantuvassa, erityisesti 2000-luvun aikana Euroopassa yleistyneessä työtä vailla olevien aktivointia painottavassa linjassa, korostuvat pyrkimykset sosiaali- ja työttömyysturvaetuuksien vastikkeellistamisen vahvistamisesta työn teon kannusteiden lisäämiseksi. Tässä aktivointia ja etuuksien vastikkeellisuutta korostavassa suuntauksessa ihmisten oikeuksia sosiaaliturvaan muotoillaan uudelleen ja sosiaaliturvan kytköstä työhön ja työmarkkinoihin (uudelleen)tiukennetaan. Työtä ei suuntauksessa tunnusteta työttömien oikeudeksi, vaan työhön ja työmarkkinoille (useimmiten työllistymistä edistäviksi toimenpiteiksi argumentoituihin toimiin tai palveluihin) osallistuminen asettuu näiden ihmisten velvollisuudeksi, jonka täyttämättä jättämisestä voidaan sanktioida etuuksia leikkaamalla. Näin vammaispoliittisiin politiikkasuosituksiin verrattuna työtä vailla oleminen ei artikuloidu perus- tai ihmisoikeuskysymyksenä puhuttaessa muista ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevista ryhmistä, kuten syrjäytymisvaarassa olevista nuorista, maahanmuuttajista tai pitkäaikaistyöttömistä.

Kun vammaisten henkilöiden työttömyyttä selitettäessä painottuvat useimmiten rakenteelliset tekijät, etsitään työttömyyden syytä muiden ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien kohdalla herkästi henkilöstä itsestään, hänen ominaisuuksiinsa tai tekemiinsä valintoihin tai ratkaisuihin liittyvänä, jolloin myös ratkaisujen katsotaan lähtevän henkilöstä itsestään, ja kohdistuvan itse henkilöön. Aktivointitoimin ja sosiaaliturvaetuuksien vastikkeellistamisella pyritään varmistamaan, ettei kyse ole ns. työhaluttomuudesta, jopa pyrkimyksestä ns. vapaamatkustamiseen. Vastikkeellistamiseen olennaisesti liittyvät *kannustimet* ovat useimmiten etuuksien saantiehtoihin tehtyjä kiristyksiä sekä etuuksien tasoon ja keston tehtyjä tiukennuksia työllistymisen kannustamiseksi. Ajattelumalliin sisältyykin huoli siitä, että sosiaaliturvaetuuksien taso muodostuu niin korkeaksi, että se synnyttää houkutuksen jättäytyä elämään etuuksien varassa, työmarkkinoiden ulkopuolella. Saadut etuudet on ajattelumallin mukaan myös kaksoisansaittava; henkilön on ensin osoitettava, todistettava olevansa tukeen ja etuuksiin oikeutettu, minkä jälkeen niistä on annettava jonkinlainen vastine. Etuuksia vastaan on osallistuttava erilaisille kurseille, koulutuksiin, valmennukseen, harjoitteluihin, työ- tai vapaaehtoistoimintaan sekä ns. yleishyödyllisten töiden tekemiseen.

Ajattelumallissa, ja kahtia jakaantuvana siten myös *osallistavassa työllisyyspolitiikassa*, onkin yhteneväisyyksiä vanhan köyhäinhoidollisen perinteen kanssa, jossa apua tarvitsevia on jaoteltu avun *ansaitseviin* ja *ei-ansaitseviin* vähäosaisiin, tai toisin ilmaisten ns. *kunniallisiin* ja *kunniattomiin* köyhiin. Juhana Vartiainen toi em. perinteen esiin omassa puheenvuorossaan lokakuussa 2013 Helsingissä järjestetyssä osallistavan sosiaaliturvan seminaarissa. Vartiainen esitteli sosiaaliturvaetuuksia saavia henkilöitä luokittelevan nelikentän, jossa etuuksien saajat jaotellaan heidän oletetun työhalukkuutensa sekä työkykyisyytensä kautta neljään kategoriaan.

	Kykenee työllistymään	Ei kykene työllistymään
Haluaa työllistyä	1	2
Ei halua työllistyä	3	4

Kuvio 20. Juhana Vartiainen Osallistava sosiaaliturva-seminaari, Helsinki 25.10.2013

Vartiaisen mukaan osallistavassa sosiaaliturvassa olisi kyse siitä, että ”haluamme kaiketi luoda kannustimia siirtymälle ruudusta 3, ruutuun 1, ilman että kohtuuttomasti heikennämme ryhmien ruuduissa 2 ja 4 asemaa”. Osa sosiaaliturvaa saavista asetetaan mallissa siis erityisen aktivoinnin, kannustimien sekä osallistamisen kohteiksi johtuen heidän oletetusta haluttomuudestaan työllistyä. Täysin avoimeksi Vartiaisen esityksessä jäi, kuka tai mikä taho olisi mallissa arvioimassa ja määrittelemässä henkilöiden työhaluisuuden ja työkykyisyyden ja suhteessa mihin, minkälaisin kriteerein arviointi toteutettaisiin.

Osoitus siitä, miten tällaiset poliittisia ulottuvuuksia sisältävät mallit, hyvät tai huonot käytännöt, liikkuvat maasta toiseen on se, että kyseinen nelikenttä esiteltiin Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeelle Tanskassa jo toukokuussa 2013. Tanskassa malli oli käytössä kunnallisissa sosiaali- ja työllisyyspalveluissa, ja esitellyn kategorisoinnin mukaan jaettiin muun muassa työntekijä-resursseja.

Tiivistämme seuraavaksi näkemyksemme kahtiajakautuvasta eurooppalaisesta *osallistavasta työllisyyspolitiikasta* kuviomuotoon. Pyrimme kuviossa kiteyttämään keskeisimmät erot sosiaalisia ihmisoikeuksia korostavan linjan sekä aktivointipolitiikan ja vastikkeellistamisen linjan välillä, jolloin tarkastelussa ovat politiikkasuuntauksien

- keskeiseksi määrittyvä moraalinen ongelma
- moraalisen ongelman motivointi, perustelut
- politiikkatoimien tavoite/tavoitteet
- kohderyhmät
- käytössä olevat välineet/keinot



Kuvio 21. Osallistavan työllisyyspolitiikan kaksi linjaa

Osallistavan työllisyyspolitiikan suuntauksen keskeiset elementit

Tarkastelemissamme työllisyys- ja osallisuuspoliittisissa suosituksissa jäsenmaita kehoitetaan ottamaan käyttöön osallistavia työmarkkinoita edistäviä toimia ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden tukemiseksi. Osallistaviin työmarkkinoihin kytkettynä osallistavan työllisyyspolitiikan suuntaus hahmottuu yhtäältä mekanismeina, joilla työmarkkinoiden toimintaa säädellään niin, että myös ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työvoimalle löytyy kysyntää. Toisaalta osallistavassa työllisyyspolitiikassa on kyse palvelujärjestelmän kehittämisestä niin, että palvelut parhaiten tukevat ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä avoimille työmarkkinoille lisäten myös heidän yhteiskunnallista osallisuuttaan.

Käydessämme seuraavaksi läpi eurooppalaiseen osallistavan työllisyyspolitiikan suuntaukseen kuuluviksi tunnistamiemme politiikkatoimia, esittelemme ne yllä mainittua jakoa noudattaen, yhtäältä työmarkkinoi-

den toimintaan vaikuttamisena, toisaalta palvelujärjestelmään vaikuttamisena. Peilaamme politiikkasuosituksina esitettyjä toimenpiteitä kohdemaiden kansallisista raporteista sekä soveltuvien osin myös kehittämishankkeen opintomatkoilla esiin nousseisiin esimerkkeihin ja käytäntöihin ns. vaikeassa työmarkkina-asetmassa olevien ryhmien taloudellisen osallisuuden lisäämiseksi (HAVING), työmarkkinoille osallistumisen tukemiseksi (ACTING) sekä yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi (BELONGING).

Köyhyyden torjuntaan ja taloudellisen osallisuuden lisäämiseen liittyvät suositukset ja politiikkatoimet eivät sellaisenaan asetu em. jaottelun mukaisesti työmarkkinoiden eivätkä palvelujärjestelmän toimintaan liittyviksi. Käymmekin ne alkuun läpi omana osionaan.

Taloudellisen osallisuuden lisääminen

Pyrkimys vahvistaa sosiaali- ja työttömyysturvaetuuksien vastikkeellistamista painottuu politiikkasuositusten köyhyyden torjumiseen ja taloudellisen osallisuuden lisäämiseen liittyvissä toimenpiteissä huolimatta politiikkasuositusten perusoikeuksien ja ihmisarvoisen elämän korostuksista. Tarkastelemamme politiikkasuositukset jättävät jäsenmaille tulkintavaraa ja toimintakenttää sen suhteen, miten etuuksien vastikkeellisuutta tulisi toteuttaa, mutta vastikkeellisuuden painotus ja suuntauksen voimistamisen tavoite itse politiikkasuosituksissa on ilmeinen.

Analysoimissamme työllisyys- ja osallisuuspoliittisissa suosituksissa korostetaan työhön kannustimien merkitystä sekä sosiaali- ja työttömyysetuuksien sitomista tiiviimmin työn hakuun, koulutukseen tai aktiivointi- ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumiseen. Jäsenmaita kehoitetaan kiinnittämään huomiota erityisesti aktiivisen työmarkkinapolitiikan kustannustehokkuuteen ja työmarkkinatoimenpiteisiin osallistumiseen työttömyysetuuksien ehtona. Suosituksena esitetään myös työttömyysetuuksien tason kytkemistä henkilön työhistoriaan.

Aktivointipolitiikkaan liittyvät ja sosiaaliturvaetuuksien vastikkeellistamista vahvistavat painotukset tulevat esiin myös vammaispoliittisissa suosituksissa, joissa jäsenmaita kehoitetaan varmistamaan sosiaalisen suojelun toimenpiteiden ja aktiivisen työllistämispolitiikan johdonmukainen tasapainottaminen passiivisen tukiriippuvuuden estämiseksi. Sosiaaliturvariippuvaisuus tuntuukin määrittyvän suosituksissa keskeiseksi ongelmaksi.

Jäsenvaltioissa jo toteutetut ja suunnitteilla olevat sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksien saantiehtoihin, kattavuuteen ja keston tehty uudistukset sekä pyrkimys näiden etuuksien tiukemmaksi yhteennivomiseksi työllistymistä tukeviin palveluihin ovat osoitus siitä, että aktivointi ja erilaisten etuuksien vastikkeellistaminen ovat laajentumassa myös vammais-, työkyvyttömyys- ja sairauskorvauksien/etuuksien puolelle. Sosiaaliturvaetuuksien funktio tuntuu tarkastelemissamme kansallisissa uudistusohjelmissa kaventuvan työmarkkinoiden saatavilla/käytettävissä olemiseen liittyviksi ja uudistusten lähtökohtana on palvelu- ja etuusjärjestelmän muokkaaminen ”aktivointiystävällisemmäksi”. Kannustinten merkitystä korostetaan ns. etuusloukkujen välttämiseksi, vaikkei empiirisiin todisteisiin köyhyysloukuista raporteissa viitata.

Tullessaan linjatuksi osaksi EU:n työllisyys- ja osallisuuspoliittisia sekä osin myös eurooppalaista vammaispolitiikkaa linjaavia suosituksia sosiaaliturvan vastikkeellistamista korostava suuntaus vahvistuu entisestään, ja paineet sen omaksumiseksi myös maissa, joissa se alun perin on mahdollisesti ollut paradigmana vieraampi, lisääntyvät. Työttömien aktivointipyrkimysten voimistuminen onkin ollut havaittavissa suurimassa osassa EU-jäsenvaltioista (OECD Employment Outlook 2013). Vuonna 2013 toteutetun arviointitutkimuksen mukaan (Frazer & Marlier, 2013) Euroopan unionin aktiivisen osallisuuden (active inclusion) -politiikka on jäsenmaissa käytännössä ymmärretty usein liian kapeasti aktivointipyrkimyksenä sen sijaan, että huomioitaisiin komission aktiivisen osallisuuden -suosituksessa esitetyt kolme keskenään yhtä tärkeää peruspilaria aktiivisen osallisuuden osatekijöinä.

Kansallisissa AII-raporteissa nostetaan erityisesti esiin sosiaali- ja työttömyysturvan heikennysten heijastuminen suoraan köyhyyden lisääntymiseen. Sosiaaliturvan ja työttömyysetuuksien saantiehtojen kiristämisen ja palveluissa tehtyjen leikkausten todetaan AII-raporteissa iskevän raskaimmin juuri vähimmäisturvan varassa eläviin ja nimenomaan ns. vaikeassa tai haavoittuvimmassa asemassa oleviin. Leikkausten vaikutukset köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen arvioidaan AII-raporteissa huomattaviksi, liittyen myös toivottomuuden lisääntymiseen, elämänlaadun laskuun sekä alentuneeseen fyysiseen ja henkiseen hyvinvointiin.

Sosiaaliturvan leikkausten ja rajoitusten sosiaalisia seurauksia ei kansallisten raporttien perusteella ole juurikaan tarkasteltu. Näin siitä huolimatta, että politiikkasuosituksena on esitetty uudistusten vaikutusten huolellista arviointia erityisesti ns. haavoittuvassa asemassa olevien perspektiivistä ja uudistusten kielteiset seuraukset minimoiden. Kansallisten raporttien analyysin perusteella vaikuttaa myös siltä, että ns. viimesijaisen turvaverkon/vähimmäisturvan merkitys kasvaa kaikissa tarkastelun maissa. Vähimmäisturvan varassa elävien ihmisten määrä lisääntyy, ja ansiotulojen ja sosiaaliturvasta saatavan toimeentulon välinen ero kasvaa dramaattisesti. Tästä seuraa viimesijaisen turvaverkon varassa olevien ihmisten osallistumis- ja kulutusmahdollisuuksien supistuminen, ja heidän mahdollisuuksiensa yleisenä pidettävään elintasoon väheneminen. Kansallisissa raporteissa nostetaan seurauksena esiin mm. ruokapankkitoiminnan ja velkaneuvonnan tarpeen kasvu.

Työmarkkinoiden toimintaan vaikuttaminen

Koska osallistavan työllisyyspolitiikan elementeiksi tunnistamiamme politiikkatoimia raportoidaan seuraavaksi sangen useita, olemme ryhmitelleet niitä jonkin verran välttääksemme liiallisen luettelomaisuuden.

Syrjintään puuttuminen

Jäsenmaita kehoitetaan puuttumaan tehostetummin syrjintään mm. lainsäädäntötoimin. Työnantajia tulee suositusten mukaan kannustaa soveltamaan palvelukseenottamiskäytäntöjä, (esimerkiksi työpaikkailmoitukset, haastattelut, arvioinnit ja valintakriteerit) jotka takaavat, että jokaisella on työnsaantiin todelliset mahdollisuudet.

Anonyymi rekrytointi mainitaan Saksan kansallisissa raporteissa keinona, jonka avulla yritykset voivat houkutellessa työnhakijoita uusista ryhmistä sen varmistamiseksi, että parhaimman pätevyyden omaavat tulevat kutsutuiksi rekrytoinnin haastatteluvaiheeseen. Anonyymi rekrytointi edistää myös maahanmuuttajien työllistymistä avatessaan hakuprosessin tasa-arvoisemmin kaikille välttämällä syrjintä hakemusvaiheessa esimerkiksi iän, kansalaisuuden tai sukupuolen mukaan.

Syrjinnän torjumiseksi ja myönteisen asennetyön tukemiseksi ehdotetaan vammaispoliittisissa suosituksissa harkittavaksi myös vahvempia positiivisen erityiskohtelun kriteerejä, joilla voidaan ohjata työnantajan roolin kehittämistä rekrytoinneissa. Esimerkkejä tällaisista vahvoista työmarkkinoinnin kohdistetuista sääntelykeinoista ovat Saksan ns. kiintiöjärjestelmä sekä Alankomaissa käytössä olevat sosiaaliset kriteerit julkisissa hankinnoissa.

Saksan kiintiöjärjestelmään tutustuttiin kehittämishankkeen opintomatkan yhteydessä, ja on yllättävää, ettei tätä mekanismia esitellä Saksan kansallisissa raporteissa vammaisten työllisyyteen liittyen. Kiintiöjärjestelmän puitteissa on jo vuodesta 1917 luotu työpaikkoja vaikeasti vammaisille ja osatyökykyisille henkilöille niin yksityisen, kuin julkisenkin sektorin puolella.

Alankomaissa ns. sosiaaliset kriteerit ovat laajalti käytössä julkisissa hankinnoissa. Esimerkiksi Amsterdamin kaupunki soveltaa yli 10 000 euron julkisissa hankinnoissa (esimerkiksi rakennushankkeet/investoinnit, palveluhankinnat) sosiaalisia kriteerejä. Kaupunki edellyttää, että tarjouskilpailun voittava taho käyttää

summan, joka on viisi prosenttia hankintasopimuksen arvosta, tukemaan esimerkiksi vaikeimmassa asemassa olevien ryhmien osallisuutta ja työllistymistä ja muita sosiaalisia ja ympäristöllisiä näkökulmia (ns. Social Return on Investment).

Osuus- ja yhteisötalouden alan kehittäminen

Käsitlemissämme politiikkasuosituksissa esitetään työllisyysasteen nostamiseksi, rakennetyöttömyyden vähentämiseksi sekä ns. vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämiseksi osuus- ja yhteisötalouden alan kehittämistä sekä sosiaalisten ja yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytysten vahvistamista ja sosiaalitalouden tukemista.

Yritysten sosiaalisen vastuunkannon kasvattaminen

Yritykset on suositusten mukaan saatava vahvemmin mukaan osallistavamman yhteiskunnan rakentamiseen. Yrityksiä tulee kannustaa palkkaamaan ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä ja tarjoamaan enemmän mm. oppisopimus-, harjoittelu- ja työssäoppimispaikkoja esimerkiksi osana yritysten sosiaalisen vastuun politiikkaa (corporate social responsibility). Kannustimia voivat olla palkinnot, kunniakirjat tai palkkakompensaatiot. On huomioitava, että politiikkasuositusten puhuessa kannustamisesta tai kannustimista yrityksiin tai työnantajiin liittyen, on kyse työhönottokannustimista tai palkkauksen kannustimista, mitkä tarkoittavat taloudellisen (lisä)tuen tarjoamista erotuksena siitä, että kannustaminen ja kannustimet työttömiin henkilöihin kohdistettuina tarkoittavat taloudelliseen tukeen tai sen myöntämisehtoihin tehtyjä tiukennuksia.

Työhönoton ja palkkauksen kannustimet työnantajille on mainittu kaikissa analysoimissamme kansallisissa raporteissa. Työnantajia kannustetaan ja houkutellaan työllistämään ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä erilaisin palkkatukijärjestelmin sekä ”poistamalla lannistimia olemassa olevista säännöksistä ja organisaatioista”.

Työnantajan toimintatapoihin vaikuttaminen

Jäsenmaita kehoitetaan karsimaan ja rajoittamaan määräaikaisten työsuhteiden käyttöä, esimerkiksi tarjoamalla taloudellisia kannustimia työnantajille, jotka käyttävät pysyviä sopimuksia tai jotka muuttavat määräaikaissuhteistaan vakituiseksi työsuhteiksi. Määräaikaisten työsopimusten käyttöä tulee suositusten mukaan rajoittaa, koska niiden katsotaan olevan haitallista niin kasvulle, tuottavuudelle kuin kilpailukyvyille.

Alankomaiden AII-raportissa mainitaan ns. joustoturva-asetus, (flexibility and security -act) minkä tavoitteena on rajoittaa määräaikaista työsopimuksia, ns. prekaaria työtä. Työnantaja voi asetuksen puitteissa tarjota määräaikaista työsopimusta kolmen vuoden aikana vain kolmasti, jonka jälkeen työntekijälle tulee tarjota toistaiseksi voimassa olevaa sopimusta, tai vaihtoehtoisesti työsuhde tulee katsoa päättyneeksi.

Alankomaissa työnantajalla on myös velvollisuus maksaa työntekijän työttömyyskorvauksesta ensimmäiset kuusi kuukautta, millä voidaan arvella olevan irtisanomisista hillitsevä vaikutus. Vastaavalla tavalla työnantajat maksavat työntekijän työkyvyttömyyskorvauksista kaksi vuotta, minkä voi puolestaan arvella kannustavan aktiivisemmin selvittämään keinoja, joilla työntekijä voisi pysyä tai palata töihin.

Suojatyöpaikat ja tuettu työllistyminen

Vammaispoliittisena suosituksena esitetään, että niille, joiden tarpeita ei voida tyydyttää avoimilla työpaikoilla ilman henkilökohtaista tukea, tulee olla tarjolla myös suojatyöpaikkojen kaltaisia tukitoimia. Suoja-työpaikoista ja tuetusta työllistymisestä tulee vammaisia tukea siirtymään avoimille työmarkkinoille.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä edistävinä keinoina esiin nostetaan avoimilla työmarkkinoilla toimivat sosiaaliset yritykset.

Yleishyödylliset työt ja ”vapaaehtoispalvelut”

Kansallisissa raporteissa nousee esiin esimerkkejä myös ns. yleishyödyllisiin töihin osallistamisesta. Tällainen osallistaminen koskee lähinnä pitkäaikaistyöttömiä, mutta myös nuoria ja maahanmuuttajia. Irlannissa yhteisötyön (community work)-ohjelma on suunnattu pitkäaikaistyöttömille. Ohjelmassa yhteisö- tai vapaaehtoisorganisaatiot tarjoavat pitkäaikaistyöttömille sellaisia työtilaisuuksia, joiden on arvioitu olevan hyödyksi yhteisölle. Ohjelman tavoitteena on Irlannin NRP-raportin mukaan, että ”ohjelmaan osallistuvat saavat laadukasta kokemusta ja asianmukaista harjoittelua samalla kun ovat hyödyksi, palveluksi yhteisölle”. Tämän yleishyödyllisen työskentelyn tulisi raportin mukaan lisätä ja kehittää osallistujien taitoja, työkokemusta ja luottamusta niin, että mahdollisuudet avoimille työmarkkinoille siirtymiseksi paranevat.

Saksassa kyse on ”vapaaehtoispalveluista”, (Voluntary Service for Young People and for people of all ages) joissa on tarkoitus kehittää työttömien ja haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien sosiaalisia taitoja sekä ammatillista osaamista, erityisesti sosiaali- ja ympäristöaloilla.

Työympäristöjen kohtuulliset muutostyöt

Työympäristöt ja -olosuhteet tulee politiikkasuositusten mukaan saattaa avoimiksi, osallistaviksi, myönteisiksi ja turvallisiksi. Tällöin tulee huomioida yleiset työolot ja riittävä fyysinen infrastruktuuri, terveydestä ja hyvinvoinnista huolehtiminen sekä työlaainsäädännön soveltaminen työmarkkinaosapuolten välisessä vuoropuhelussa.

Vammaispoliittisena tarkennuksena esitetään, että jäsenmaiden tulee edistää vammaisten työllistymistä työpaikan ja työolosuhteiden kohtuullisin muutoksin, joiden avulla mukaudutaan vammaisten henkilöiden erityistarpeisiin esimerkiksi mahdollistamalla etätö, osa-aikatyö ja kotona työskentely. Myös johdon, esimiesten ja henkilökunnan tietoisuutta vammaisuuteen liittyvistä asioista tulee jäsenmaissa parantaa esimerkiksi koulutuksen avulla.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensaattaminen

Politiikkasuosituksena esitetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan saattamista vastaamaan paremmin toisiinsa, mutta keinona suosituksissa tässä yhteydessä mainitaan vain työvoiman liikkuvuuden lisääminen. Kansallisten raporttien perusteella työvoiman tarjonnan lisäämisen näkökulma vaikuttaa olevan jäsenmaissa hallitseva. AII-raportit nostavat myös kysyntään vaikuttavat toimet esiin todeten, että työllisyyden edistämiseksi olisi omaksuttava työvoimaan kysyntälähtöisempi lähestymistapa. Kysyntään voitaisiin AII-raporttien mukaan vaikuttaa esimerkiksi ohjaamalla ja lisäämällä julkisia investointeja infrastruktuuriin ylläpitoon ja kunnostukseen. Työvoiman kysyntään ja tarjontaan vaikuttavia toimia tulisi myös koordinoida paremmin, jotta ne saataisiin paremmin täydentämään toisiaan.

Uusien työpaikkojen luominen

Työllisyys- ja osallisuuspoliittisissa suosituksissa työpaikkojen luomista suositellaan vauhditettavan välillisiä työvoimakustannuksia vähentämällä ja siirtymällä työn verotuksesta energiankulutuksen ja ympäristön pilaamisen verottamiseen. Eurooppa 2020 -kasvustrategiaan liittyvänä suosituksena on uusien työllistymismahdollisuuksien kehittäminen palvelualoilla, mutta se mihin tällä konkreettisesti tähdätään, ei täsmenny. Suosituksena esitetään uusien, virallisten työpaikkojen luomista ja lisäämistä myös mm. kotitalouksissa, sosiaalihuollossa ja muilla voittoa tavoittelemattomilla aloilla. Palkkaamista ja yritysten perustamista tode-

taan suosituksissa voitavan rohkaista hallinnollisia esteitä poistamalla, mutta tarkemmin ei määritellä, mitä näillä esteillä tarkoitetaan.

Ruotsin raporteissa uusia työpaikkoja mainitaan luotavan mm. alentamalla ravintola-alan arvonlisäverotusta 25 prosentista 12 prosenttiin kannustimena uusien työpaikkojen synnyttämiseksi ravintola- ja kahvila-alalle ja tukemaan siten erityisesti nuorten työllistämistä.

Deprivoituneita (kaupunki)alueita ja niiden työllisyystilannetta kohennetaan sekä Saksassa että Ruotsissa erityisin kaupunkisuunnittelun kehittämisohjelmin, joihin on yhdistetty kohdennettu aluetyö ja verohelpotukset aloittaville starttiyrityksille sekä mahdolliset koulutus- ja työmarkkinatoimenpiteet. Tavoitteena on sekä uusien työpaikkojen luominen että haavoittuvassa asemassa olevien taloudellisen aseman ja hyvinvoinnin parantaminen ja vahvistaminen.

Palvelujärjestelmään vaikuttaminen

Sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen torjuminen liittyvät analysoimissamme työllisyys- ja osallisuuspoliittisissa suosituksissa ensisijaisesti mahdollisuuksiin parempiin, laadukkaampiin palveluihin. Näiden täsmennetään tarkoittavan kattavia, koordinoituja ja kokonaisvaltaisesti suunniteltuja ja toteutettuja palveluita, joiden järjestämisessä on huomioitu alueellinen ja fyysinen saatavuus, kohtuuhintaisuus sekä yhteisvastuullisuus.

Politiikkasuosituksena esitetään myös palveluntarjonnan laajentamista ja lisäämistä muun muassa monipuolistamalla käytettyjä välineitä ja lisäämällä toimijoita. Älykkään kasvun -prioriteettiin liittyvissä suosituksissa nostetaan esiin tarve avata internetpohjaiset, sähköiset palvelut esteettöminä kaikkien käyttöön, mutta tavoite tulee ymmärretyksi lähinnä näiden palveluiden sisältöön liittyvänä. Suosituksissa ei oteta esimerkiksi kantaa sen suhteen, miten poistetaan esteitä, jotka liittyvät siihen, ettei ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevilla ryhmillä välttämättä ole sähköisten palveluiden edellyttämiä välineitä käytössään. Kokonaan toinen kysymys on vielä, onko näillä ryhmillä kyseisten välineiden käytössä tarvittavia, riittäviä taitoja ja osaamista, ja millä tavalla tällainen yhtäläinen osaaminen varmistetaan.

Politiikkasuosituksena esitetään myös asianosais- ja kokemusasiantuntijuuden hyödyntämistä palvelujen suunnittelussa, toteutuksessa sekä arvioinnissa. Asianosaisten (kuten köyhyyttä kokevat/kokeneet, syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, vammaiset, maahanmuuttajat, pitkäaikaistyöttömät) sekä sidosryhmäasiantuntijoiden osallistumista politiikka- ja palvelujärjestelmien kehittämiseen tulee suositusten mukaan lisätä ja edistää. Politiikkasuosituksissa todetaan lisäksi, että poliittisia aloitteita tehtäessä ja uudistuksia toteutettaessa tulee niiden sosiaalisia vaikutuksia arvioida huolellisesti erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kannalta ja mahdolliset kielteiset sosiaaliset seuraukset minimoiden.

Vaikka palveluiden merkitystä sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa politiikkasuosituksissa korostetaankin, minkä lisäksi niiden merkitys on kansallisten raporttien perusteella yleisesti tunnustettu, talouskriisistä johtuvat leikkaukset ovat osuneet erityisen raskaasti juuri palveluiden järjestämiseen. Kansallisten raporttien perusteella, jäsenmaiden budjettileikkauksista johtuen, asiakkaiden ei koeta enää olevan palveluissa yhdenvertaisia, ja palveluiden oikeudenmukaisuudessa sekä tasa-arvoisuudessa raportoidaan olevan kehittämistarpeita. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja pienituloisten pääsy laadukkaiden palveluiden piiriin on kansallisten raporttien mukaan heikentynyt. Leikkauksia raportoidaan toteutetun kaikilla sektoreilla, erityisesti koulutus-, asumis-, työllisyys- ja terveyspalveluissa. Huolimatta politiikkasuosituksena esitetystä, uudistusten vaikutusten huolellisesta arvioinnista erityisesti ns. haavoittuvassa asemassa olevien perspektiivistä ja uudistusten kielteiset seuraukset minimoiden, ei leikkausten sosiaalisia seurauksia palveluihin ja niihin pääsyyn liittyen ole jäsenmaissa kansallisten raporttien perusteella juurikaan tarkasteltu.

Palvelut ns. yhden luukun -periaatteella

Suosituksena esitetyillä kattavilla, koordinoituilla ja kokonaisvaltaisesti suunnitelluilla ja toteutetuilla palveluilla tulkitsemme viitattavan one-stop-shop -mallisesti organisoituihin, sektorirajat ylittäviin palveluihin. Tällaisia yhdenmukaisia työn- ja toimeentulon/hyvinvoinnin palveluita on perustettu kaikissa selvityksessä tarkastelluissa maissa, joskin toteuttamistavoissa ja mukana olevissa tahoissa on maitten välillä eroja. Yhdistävinä tekijöinä ovat työvoimahallinnon sekä paikallistason sosiaaliseen suojeluun liittyvien palvelujen tuominen saman katon alle tavoitteena yhteistyön tehostaminen ja vastuunjaon tasaaminen asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisemmaksi hahmottamiseksi sekä asiakaslähtöisyyden varmistamiseksi.

Tavoitteena on useimmiten myös päätöksentekoprosessin yksinkertaistaminen sekä pyrkimys tarjota kaikille sosiaaliturvaetuksia hakeville myös aktivointi- ja työllisyyspalveluita. Kun työhön ja hyvinvointiin liittyviä palveluita on koottu yhteen, on se selkeyttänyt avun ja tuen hakemista sekä muokannut palveluista yhdenmukaisempia ja neutraalimpia. Selvityksen kohdemaissa suuntauksena on ollut myös yhdistää sosiaali- ja työllisyysasiat saman ministeriön vastuulle sekä siirtää vastuuta työllisyysenhoidosta valtiotasolta paikalliselle tasolle (kunnalliselle).

Intensivoitu, yksilöllinen asiakastyö

Sosiaalipalvelujen myöntämisen ja niihin liittyvän tuen tulee suositusten mukaan perustua henkilön tarpeiden perusteelliseen ja yksilölliseen arviointiin, minkä lisäksi vammaispoliittisena painotuksena suositellaan asiakkaan tarpeiden määräaikaisarviointia, jollaisista hyötyisivät ehdottomasti muutkin ryhmät. Palvelujen käyttäjien monimuotoisuus tulee suositusten mukaan asianmukaisesti huomioida ja moninaisten yksilöllisten tarpeiden täyttämiseksi tarjolla tulee olla räätälöitävissä olevia toimintamalleja.

Palveluiden järjestämiseen ns. yhden luukun -periaatteella vaikuttaa kansallisten raporttien perusteella kuuluvan myös tavoitteet varhaisempaan ja intensiivisempään asiakastyöskentelyyn sekä tehostetumpaan ohjaukseen avautuviin työpaikkoihin ja toimenpiteisiin. Saksan ja Irlannin raporteissa tällaista lähestymistapaa nimitetään case managementiksi, jota kuvataan työllisyysorientoituneeksi, yksilölliseksi asiakaspalveluksi.

Lähestymistapaan kuuluu tehostettua kontaktointia, perusneuvontaa, yhteistyön luomista, diagnooseja ja arviointia, asiakkaan kanssa laadittuja sopimuksia ja suunnitelmia, räätälöityjä tukipalveluja, kontrollia ja seurantaa. Lähestymistapa edellyttää asiakkaiden tarkempaa profilointia, minkä perusteella palveluita pyritään tarjoamaan kohdennetusti, tarvelähtöisesti ja priorisoiden. Asiakkaiden edellytetään sitoutuvan laadittuihin sopimuksiin ja suunnitelmiin, ja niiden laiminlyöminen johtaa sanktiointiin, etuuksien leikkaamiseen tai niiden hylkäämiseen kokonaan.

Työllistymistä tukevien toimien kohdentaminen

Suorana politiikkasuosituksena jäsenmaille esitetään työllistymistä tukevien toimien kohdentaminen erityisesti ns. vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin ryhmiin ja henkilöihin. Esimerkiksi julkisten työvoimapalvelujen toimia, työllistämistä ja palkkaamistukia sekä harjoittelu- ja työkokemusta antavia ohjelmia kehoitetaan kohdentamaan heikoimmassa asemassa oleviin, vaikeimmin työllistyviin ryhmiin, joihin esimerkiksi vammaiset henkilöt usein kuuluvat.

Vammaispoliittisena suosituksena esitetään, että jäsenmaiden on varmistettava korkeimpaan mahdolliseen pätevyystasoon liittyvien ammatinvalinta- ja uraohjauksen, ammatillista koulutusta koskevien sekä työllisyyspalvelujen, neuvontaohjelmien ja -palveluiden, työhönsijoittamispalveluiden sekä jatkokoulutuksen saatavuus vammaisille henkilöille. Jäsenmaiden tulee taata vammaisten henkilöiden pääsy objektiiviseen ja yksilölliseen arviointiin, jossa kartoitetaan mahdollisia ammatteja, siirrytään toimintarajoitteiden arvioinnista kykyjen arviointiin ja niiden punnitsemiseen suhteessa eri työpaikkojen pätevyysvaatimuksiin.

Avoimet koulutusjärjestelmät

Euroopan neuvoston vammaispoliittisessa toimintaohjelmassa kasvatuksen ja koulutuksen todetaan olevan kaikkien ihmisten yhteiskunnallisen osallisuuden ja itsenäisyyden varmistamisen perustekijä. Eurooppa 2020 -kasvustrategiassa jäsenmaita kehoitetaan ”laajentamaan osaamispääomaan sijoittamista sekä kehittämään osallisuutta edistävää koulutuspolitiikkaa, johon kuuluvat mm. elinikäistä oppimista koskevat strategiat”. Tavoitteena on koulutusjärjestelmien muokkaaminen avoimemmiksi ja osallistavammiksi sekä niiden tulosten parantaminen kaikilla tasoilla. Poliittikkasuosituksena jäsenmaita kehoitetaan myös investoimaan koulutusjärjestelmiin kaikilla tasoilla esi- ja varhaiskasvatuksesta korkea-asteen koulutukseen.

Koulutuksellisten tavoitteiden vammaispoliittisena painotuksena on, että vammaisten tulee voida osallistua valtavirran koulutukseen, jolloin hyötyjinä ovat vammaisten henkilöiden lisäksi myös vammattomat, ymmärryksen ihmisten moninaisuudesta kasvaessa ja laajetessa. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kaikilla ihmisillä on vammansa luonteesta tai vaikeusasteesta riippumatta yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta ja kehittää täysipainoisesti persoonallisuuttaan, lahjojaan, luovuuttaan sekä älyllisiä ja fyysisiä kykyjään.

Avoimien koulutusjärjestelmien edistämiseksi ja ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien koulutuksen/kouluttautumisen lisäämiseksi kansallisissa raporteissa nostetaan esiin useita toimenpiteitä:

- Yksinhuoltajien kouluttautumisen ja työllistymisen edistäminen lastenhoitopalveluita kehittämällä
- Tehostetun avun ja tuen tarjoaminen kouluttamattomille, jotta he voivat saavuttaa ammatillisen pätevyyden tai hankkia muita työllistymistä tukevia taitoja.
- Oppilaaksiotossa huomioitava paremmin oppilaiden erilaiset tieto- ja taitotasot sekä sosiaalinen ja kulttuurinen tausta
- Oppimisvaikeuksien parempi huomioiminen
- Kieliopetuksen lisäresursointi kaikilla koulutustasoilla
- Perusopetuksen päättävien nuorten tehostetumpi ohjaus eteenpäin
- Nuorten työpajatoimintaan resursoiminen
- Oppilaitosten, jotka tarjoavat opinto-ohjelmia sellaisille henkilöille, joilla on perhevelvoitteita, ja jotka ovat palaamassa työvoimaan tukeminen
- Päiväkodeissa lisättävä kieli- ja kulttuuriopetus.
- Varhaiskasvatuksen ja -koulutuksen yhteyteen organisoidut tukipalvelut tai toimenpiteet, joilla vahvistetaan maahanmuuttajataustaisten vanhempien vanhemmuustaitoja
- Romanian koulutukseen osallistumisen tukeminen
- Pitkäaikaistyöttömien koulutuksen sekä ammatillisten työharjoittelujen lisääminen toisen asteen koulutuksessa sekä kunnallisen aikuiskoulutuksen puolella
- Epävirallisen osaamisen tunnustaminen ja joustavien oppimispolkujen kehittäminen

Selkeimpänä toimenpidesuosituksena ns. vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien koulutuksellisen osallisuuden lisäämiseen liittyen on ns. epävirallisen, monimuotoisen oppimisen/opiskelun mahdollistaminen, laajentaminen sekä tunnustaminen kansallisissa kehyksissä. Jäsenmaiden tulee myös kehittää välineitä epävirallisen, olemassa olevan osaamisen, ammattitaidon ja -pätevyyden tunnistamiseksi, tunnustamiseksi ja dokumentoinniksi. Näillä toimilla tähdätään erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien nuorten aseman parantamiseen, mutta toimilla voidaan merkittävästi vaikuttaa myös esimerkiksi maahanmuuttajien asemaan sekä edistää myös iäkkäämpien pitkäaikaistyöttömien siirtymiä opintojen ja koulutuksen piiriin sekä pidemmällä tähtäimellä kohti työmarkkinoita.

Epävirallisen oppimisen mahdollistaminen nousee esiin myös vammaispoliittisena suosituksena, sillä sen avulla vammaisten nuorten todetaan voivan kehittää niitä tarvitsemiaan taitoja, joita he eivät voi saavuttaa virallisen koulutusjärjestelmän kautta. Ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien koulutukseen suoraan vaikuttava on myös suositus ns. joustavien oppimispolkujen kehittämisestä, esimerkiksi opiske-

luohjelmia moduuleiksi jakamalla, jotka voivat helpottaa siirtymisiä työskentely- ja opiskeluvaiheiden välillä. Saksan kansallisissa raporteissa todetaan esittelyssä olleen uuden lain, jolla parannetaan ulkomaiden tutkintojen sekä ammattipätevyyden arviointia, tunnustamista sekä hyväksymistä.

Koulunkäynnin keskeyttävien osuuden laskeminen

Erityisesti sosiaalisen osallisuuden edistämiseen liittyvä on politiikkasuositus koskien koulunkäynnin keskeyttävien osuuden vähentämistä, mikä onkin tavoitteena kaikissa käsitellyissä kansallisissa raporteissa. Tavoitteeseen pyritään muun muassa oppilaitosten toimintaa tarkemmin seuraamalla. Oppilaitoksilta edellytetään muun muassa poissaolo- ja pudokkuusrekisterien ylläpitoa, kansallisten toimintasuunnitelmien laatimista koulupudokkuuden ehkäisemiseksi, lisäpalvelujen tarjoamista keskeyttämisriskissä oleville, kuten oppilaanohjaus- ja neuvontatiimien perustamista moniongelmaisia nuoria varten, sekä opetuksen laadun parantamista.

Ammattitaitoisen työvoiman kehittäminen

Koulujärjestelmien oppimistuloksia suositellaan suunnattavan työmarkkinoiden tarpeita paremmin vastaaviksi. Politiikkasuosituksena esitetään myös tulevaisuuden koulutustarpeiden arvioinnin tehostamista, jossa tarpeelliseksi todetaan työelämän ja koulutustahojen välisten yhteistyö- ja kumppanuussuhteiden vahvistaminen. Laajemman yhteistyön lisääminen työ- ja koulutuselämän, työmarkkinaosapuolten, julkisten työvoima- ja sosiaalipalvelujen, koulutuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen välillä on politiikkasuositusten mukaan välttämätöntä, jotta tavoitetaan ne, joiden on vaikeinta päästä työmarkkinoille. Yhteistyötä lisäämällä pyritään myös helpottamaan nuorten siirtymiä koulusta töihin.

Korkea-asteen koulutukseen osallistumiseen sekä tutkinnon suorittaneiden osuuden lisäämiseen liittyvät politiikkasuositukset eivät tunnu suoraan kohdistuvan ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa oleviin ryhmiin, erityistoimia heidän korkea-asteen koulutuksensa lisäämiseksi ei esitetä. Vammaispoliittisena suosituksena esitetään ammatillisen kuntoutuksen, työn säilymisen ja työhönpaluun ohjelmien edistämistä.

9 Suuntana osallistavat työmarkkinat – kehittämishankkeen suositukset

Selvitys *osallistavan työllisyyspolitiikan* (inclusive employment policy) käytännöistä ja suuntaviivoista Euroopassa tuotettiin osana Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen työskentelyä vuosina 2011–2015. Eri maiden *osallistavaa työllisyyspolitiikkaa* vertailevaan selvitykseen perustuen tavoitteeksi oli asetettu myös suositusten antaminen *osallistavan työllisyyspolitiikan* kehittämiseksi Suomessa. Kehittämishankkeen suosituksina esitämme seuraavat:

1. Suositus: Osallistavan työllisyyspolitiikan käsitteen kontekstointi osallistavien työmarkkinoiden käsitteeseen

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen suosituksena esitetään, että *osallistavan työllisyyspolitiikan* käsite kytketään liittyväksi *osallistaviin työmarkkinoihin* ja osaksi yleistä työllisyyspolitiikkaa.

Vain tiettyjen erityisryhmien työllisyyden edistämiseen ja syrjäytymisen torjumiseen tähtäävänä käsitteestä tulee luopua. Kahtia jakautuvana *osallistava työllisyyspolitiikka* ei ole lähtökohdiltaan kaikkia ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä yhdenvertaisesti työmarkkinoille osallistava ja heidän yhteiskunnallista osallisuuttaan lisäävä. Vain tiettyjen erityisryhmien työllisyyden edistämiseen ja syrjäytymisen torjumiseen tähtäävänä se ei myöskään ole osa yleistä, koko työvoimaa koskevaa työllisyyspolitiikkaa, jolloin se on vastakkainen vammaispolitiikan valtavirtaistamisen periaatteen kanssa. Näin rakentuvana *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntaus ei olekaan kannatettava. Mutta asetettuna laajempaan kontekstiin, osaksi eurooppalaisissa työllisyys- ja osallisuuspoliittisissa suosituksissa sekä jäsenmaiden kansallisissa raporteissa mainittuja *osallistavia työmarkkinoita*, suuntaus osoittautuu hyödylliseksi.

2. Suositus: Työelämäosallisuus-käsitteestä luopuminen tai sen uudelleen määrittely

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen suosituksena esitetään, että työelämäosallisuus-käsitteestä luovutaan tai se määritellään tarkemmin uudelleen.

Työelämäosallisuus-käsitteen liittäminen sekä työllistymisen edistämiseen, ja siten työllisyyteen, että myös toimintakyvyn ylläpitämiseen, syrjäytymisen ehkäisyyn ja erilaisiin palveluihin tai toimenpiteisiin osallistumiseen, on johtanut siihen, että *työelämäosallisuus* yhdelle tarkoittaa yhtä (työtä) ja toiselle toista (palvelua tai toimenpidettä). Koska käsite on jäänyt näin väljäksi, jättää se tilaa hyvin monenlaisille tulkintoille käsitteen taustalla olevista tavoitteista. Näiden tulkintojen nimissä on mahdollista puhua, edistää, lisätä, kehittää ja vahvistaa (toimijasta tai intressiryhmästä riippuen) hyvin erilaista *työelämäosallisuuden* politiikkaa ja toimintamalleja. Siis myös järjestelmätasolla - pitäen sisällään niin poliittisen päätöksenteon, kuin esimerkiksi politiikkatoimien implementointitason - *työelämäosallisuus* ja sen edistäminen tarkoittavat yhdelle yhtä, ja toiselle toista. Tämä ei politiikkatoimien kohteina olevien ihmisten kannalta ole hyväksyttävää, yhdenvertaista, eikä oikeudenmukaista.

3. Suositus: Osallistavan työllisyyspolitiikan kehittäminen osana osallistavia työmarkkinoita

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen suosituksena esitetään *osallistavan työllisyyspolitiikan* kehittämistä osana *osallistavia työmarkkinoita*.

Näin tuodaan näkyväksi yhteys työmarkkinoiden omien toimintatapojen sekä ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllistymisen kysymysten ja kynnysten välillä. Ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistäminen asettuu kaikkien työmarkkinatoimijoiden yhteiseksi tehtäväksi velvoittaen *osallistavien työmarkkinoiden* kaikkia osapuolia myötävaikuttamaan ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllisyyteen ja jakaamaan vastuun tässä tavoitteessa etenemiseksi. *Osallistaviin työmarkkinoihin* kytkettynä *osallistavan työllisyyspolitiikan* suuntaus hahmottuu yhtäältä mekanismina, joilla työmarkkinoiden toimintaa säädellään niin, että myös ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työvoimalle löytyy kysyntää. Toisaalta *osallistavassa työllisyyspolitiikassa* on kyse myös palvelujärjestelmän kehittämisestä niin, että palvelut parhaiten tukevat ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

4. Suositus: Osallistava työllisyyspolitiikka työmarkkinoiden toimintaan vaikuttamisena

Periaatteet: Lähtökohtana niin palveluiden kuin työmarkkinoidenkin kehittämisen osalta ovat ihmisoikeuksien, sosiaalisten oikeuksien ja työoikeuden näkökulmien huomioiminen kaikissa asiakastilanteissa sekä sosiaali- ja työllisyyspalveluissa. Taustalla tässä ovat erityisesti vammaispoliittiset suositukset, joiden tavoitteena on vahvistaa yhteiskuntapolitiikan kaikilla lohkoilla näkökulmaa, jonka lähtökohtana ovat vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus, perus- ja ihmisoikeudet sekä ihmisarvon kunnioittaminen, jolloin kyse on vammaispolitiikan valtavirtaistamisesta.

Vahva vammaispolitiikka, ihmisoikeuksien sekä työn teon oikeuksien huomioiminen ja valtavirtaistaminen hyödyttävät myös muita vaikeassa tai haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä. Vahvaa vammaispolitiikkaa voikin pitää edellytyksenä ja mahdollisuutena sille, että ihmisoikeudellinen näkökulma laajenee koskemaan myös muita haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä.

Sosiaalisesti vastuulliset, osallistavat työmarkkinat eivät kannusta ja aktivoi vain työtä hakevaa tai tekevää yksilöä, vaan velvoittavat myös työnantajia. Tämä edellyttää työmarkkinoiden kuntouttamista siten, että kaikkien työvoima tulee niillä tunnustetuksi, että tunnustetaan ihmisten olemassa oleva osaaminen ja kyvyt ja hyväksytään työvoiman monipuolisuus.

Sosiaalisesti vastuulliset, osallistavat työmarkkinat eivät hyväksy työllä keinottelua, jolloin esimerkiksi ilmaistyövoiman hyväksikäyttöä ei tule sallia. Muun muassa kehitysvammaisten henkilöiden avotyötoiminnasta sekä pitkäaikaistyöttömien kuntouttavasta työtoiminnasta löytyy ILO:n määrittelemän pakkotyön piirteitä (Forced Labour Convention, 1930 (No.29) Convention concerning Forced or Compulsory Labour).

4.1 Syrjinnän poistaminen

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen suosituksina esitetään, että työmarkkinoiden syrjivät käytännöt poistetaan. Syrjintään työpaikoilla puututaan mm. lainsäädäntötoimin. Syrjinnän torjumiseksi ja myönteisen asennetyön tukemiseksi voidaan soveltaa myös positiivisen erityiskohtelun kriteerejä, joilla voidaan ohjata työnantajan roolin kehittämistä esimerkiksi rekrytoinneissa.

Työympäristöissä huomioidaan yleiset työolot ja riittävä fyysinen infrastruktuuri, terveydestä ja hyvinvoinnista huolehtiminen sekä työlainsäädännön soveltaminen työmarkkinaosapuolten välisessä vuoropuhelussa.

Työympäristöt ovat kaikille avoimia, esteettömiä, osallistavia, myönteisiä ja turvallisia. Työympäristöt eivät ole syrjiviä.

Määräaikaisia työsuhteita karsitaan ja muutetaan toistaiseksi voimassa oleviksi työsuhteiksi. Myös palkkauskäytännöt ovat oikeudenmukaisia, palkkaepätasa-arvo poistetaan. Työsuhteet joustavat, ja esimerkiksi työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen onnistuu. Työsuhteiden muodot eivät ole syrjiviä.

Työnantajat soveltavat palvelukseenottamiskäytäntöjä, jotka varmistavat työpaikkojen avoimuuden kaikille ja takaavat, että jokaisella on työnsaantiin todelliset mahdollisuudet. Anonyymi rekrytointi avaa hakuprosessin tasa-arvoiseksi välttämällä syrjinnän hakemusvaiheessa esimerkiksi iän, kansalaisuuden tai sukupuolen mukaan. Rekrytointikäytännöt ovat oikeudenmukaisia ja reiluja.

4.2 Yhteisvastuullisuus työllisyyden edistämisestä, työpaikkojen luomisesta

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen suosituksena esitetään yhteisvastuullisuuden lisäämistä työllisyyden edistämisessä ja työpaikkojen luomisessa.

Yritykset kasvattavat rooliaan osallistavamman yhteiskunnan rakentamisessa. Yritykset palkkaavat ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä ja tarjoavat aiempaa enemmän mm. oppisopimus-, harjoittelu- ja työssäoppimispaikkoja esimerkiksi osana yritysten sosiaalisen vastuun politiikkaa (corporate social responsibility). Valtio kannustaa yrityksiä ja työnantajia aktiivisuuteen palkinnoin ja kunniakirjoin. Tarjolla on myös taloudellisia kannustimia yritysten aktivoimiseksi ottamaan suurempi vastuu työllisyydenhoidosta.

Työvoiman kysyntää kasvattavia toimia lisätään työvoiman tarjontaa painottavien toimien rinnalla. Työllisyysasteen nostamiseksi, rakennetyöttömyyden vähentämiseksi sekä ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämiseksi osuus- ja yhteisötalouden alaa kehitetään ja sosiaalisten sekä yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytyksiä vahvistetaan. Sosiaaliseen ja yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen kannustetaan erilaisin tuin ja tiedonvälityksellä.

Sosiaalisten kriteerien käyttöä julkisissa hankinnoissa laajennetaan. Julkisin varoin ostettavien tavaroiden ja palveluiden hankinnassa asetetaan tarjouskilpailuun osallistuville yrityksille työllistämisehtoja työpaikkojen luomiseksi ns. vaikeasti työllistyville ryhmille.

Sosiaalisten kriteerien rinnalla tai vaihtoehtona arvioidaan ns. kiintiöjärjestelmän mahdollisuudet lisätä työpaikkojen tarjoamista ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville ryhmille. Kiintiöjärjestelmiä vammaisille ja osatyökykyisille työntekijöille on käytössä muun muassa Italiassa, Turkissa, Ranskassa, Slovakiassa ja Saksassa. Saksassa työllistämisvelvoite koskee yli 20 hengen yrityksiä sekä julkista sektoria.

5. Suositus: Osallistava työllisyyspolitiikka palvelujärjestelmän toimintaan vaikuttamisena

Periaatteet: Palvelut on määritettävä asiakkaan tarpeista käsin, riippumatta palveluja tarjoavasta taustaorganisaatiosta. Asiakkaan tarpeiden ymmärtäminen edellyttää säännöllistä kasvokkaista, tunnustavaa kohtaamista. Palvelujen laatu tarkoittaa oikeaa kohdennusta ja tuloksellisuutta. Työllistymistä tukevissa palveluissa panostetaan sellaisiin käytäntöihin ja toimintamalleihin, joiden toimivuudesta on selkeää näyttöä.

Sosiaali- ja terveystieteiden Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE on julkaissut eettiset suositukset sosiaali- ja terveysalalle. Nämä eettiset suositukset ulottuvat eri tasoille koskien yhtä lailla päätöksentekijöitä ja esimiesasemassa olevia henkilöitä kuin asiakkaiden kanssa työskentelevää ammattihenkilöstöä. Palveluiden suunnittelussa tulee huolehtia, että periaatteiden toteutumisen

edellytykset täyttyvät. Myös työllistymistä tukevassa toiminnassa tulee pitää kirkkaana mielessä seuraavat ETENE- neuvottelukunnan periaatteet:

- (1) Sosiaali- ja terveysalan toimijat kunnioittavat asiakkaidensa ja potilaidensa ihmisarvoa ja perusoikeuksia.
- (2) Sosiaali- ja terveydenhuollon lähtökohtana on asiakkaan ja potilaan etu.
- (3) Sosiaali- ja terveydenhuollossa on kysymys vuorovaikutuksesta.
- (4) Ammattihenkilöstö vastaa työnsä laadusta.
- (5) Hyvä hoito ja palvelu edellyttävät vastuullisia päätöksiä ja toimintakulttuuria.

5.1 Palveluiden järjestäminen ns. yhden luukun -periaatteella

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen suosituksena esitetään työn- ja toimeentulon/hyvinvoinnin palveluiden järjestämistä ns. yhden luukun -periaatteella.

Yhdennettyjä työn- ja toimeentulon/hyvinvoinnin palveluita on perustettu kaikissa selvityksessä tarkastelluissa maissa. Yhdistävänä tekijänä eri tavoin organisoiduissa yhden luukun -malleissa on työvoimahallinnon sekä paikallistason sosiaaliseen suojeluun liittyvien palvelujen tuominen saman katon alle tavoitteena yhteistyön tehostaminen ja vastuunjaon tasaaminen asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisemmaksi hahmottamiseksi sekä asiakaslähtöisyyden varmistamiseksi. Yhdennettyjen palveluiden kautta avun hakeminen ja tuen saaminen helpottuvat. Päätöksentekoprosesseja saadaan yksinkertaistettua ja palveluista muodostuu yhdenmukaisempia ja neutraalimpia. Asiakkaiden asema yhdenvertaistuu.

Palvelujen myöntämisen ja niihin liittyvän tuen tulee perustua henkilön tarpeiden perusteelliseen ja yksilölliseen arviointiin sekä tarpeiden määräaikaisarviointeihin. Palvelujen käyttäjien moninaisten yksilöllisten tarpeiden täyttämiseksi tarjolla tulee olla räätälöitävissä olevia toimintamalleja. Palveluiden järjestäminen ns. yhden luukun -periaatteella mahdollistaa varhaisemman ja intensiivisemmän asiakastyöskentelyn, tehokkaan ja toimivan prosessivastuusta sopimisen sekä selkeän työn- ja vastuunjaon.

5.2 Vastikkeellistamisesta vastuullistamiseen

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishankkeen suosituksena esitetään näkökulman vaihtamista sosiaali- ja työttömyysturvaetuuksien vastikkeellistamisen vahvistamisesta vastuullistamisen vahvistamiseen. Vastuullistaminen sidottuna intensivoituun asiakastyöhön tarkoittaa velvoitteita sekä etuuksia saavalle, mutta myös palvelujärjestelmälle sekä asiakkaan kanssa työskenteleville virkailijoille.

Vastuullistaminen tarkoittaa yhdessä sovitusta toimenpiteistä kiinni pitämistä. Asiakkaan näkökulmasta tämä tarkoittaa esimerkiksi aktivointi- tai asiakassuunnitelman sekä asiakastapaamisista tehtyjen sopimusten noudattamista. Järjestelmän tasolla vastuullistaminen tarkoittaa ennen kaikkea palvelulupausta; sitä että aktivointi- tai asiakassuunnitelmassa sovitut toimenpiteet vievät asiakasta eteenpäin. Suunnitelmissa sovituille toimenpiteille on olemassa jatkumojä, siirtymiä, jolloin jo itse palveluun tai toimenpiteeseen osallistuminen ja siinä eteneminen toimii asiakkaalle palkitsevana porkkanana. Toimenpiteiden ja palveluiden aikana kartutettua osaamista, uusia tietoja ja taitoja tulee myös dokumentoida jatkumojen ja siirtymien tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi ja uudelleen toistuvien toimenpiteiden välttämiseksi. Jatkumot

ja siirtymät on erityisen olennaista saada mukaan työharjoittelu- tai kokeilujaksoihin, jolloin näiden jaksosten tarkoituksenmukaista käyttöä voidaan myös valvoa.

5.3 Työllistymistä tukevien toimien kohdentaminen

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishanke toistaa Euroopan unionin jäsenmailleen antaman suosituksen työllistymistä tukevien toimien kohdentamisesta erityisesti ns. vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin ryhmiin ja henkilöihin. Esimerkiksi julkisten työvoimapalvelujen toimia, työllistämis- ja palkkaamistukia sekä harjoittelu- ja työkokemusta antavia ohjelmia kehoitetaan Euroopan unionin suosituksissa kohdentamaan heikoimmassa asemassa oleviin, vaikeimmin työllistyviin ryhmiin, joihin esimerkiksi vammaiset henkilöt usein kuuluvat.

5.4 Koulutuksen monimuotoistaminen, hankitun osaamisen tunnustaminen

Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa (TOHKE)-kehittämishanke yhtyy Euroopan unionin suosituksiin liittyen koulutusjärjestelmien avoimuuden lisäämiseen. Ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien koulutuksellisen osallisuuden edistämiseksi erityisesti ns. epävirallisen, monimuotoisen oppimisen/opiskelun mahdollistaminen, laajentaminen sekä tunnustaminen kansallisissa kehyksissä on tärkeä. Euroopan unioni kehottaa jäsenmaita kehittämään välineitä myös epävirallisen, olemassa olevan osaamisen, ammattitaidon ja -pätevyyden tunnistamiseksi, tunnustamiseksi ja dokumentoinniksi. Näillä toimilla edistetään erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien nuorten asemaa. Toimilla voidaan merkittävästi vaikuttaa myös esimerkiksi maahanmuuttajien asemaan sekä edistää iäkkäämpien pitkäaikaistyöttömien siirtymiä opintojen ja koulutuksen piiriin ja pidemmällä tähtäimellä kohti työmarkkinoita.

Epävirallisen oppimisen mahdollistaminen nostetaan esiin myös vammaispoliittisissa suosituksissa, sillä sen avulla vammaisten nuorten todetaan voivan kehittää niitä tarvitsemiaan taitoja, joita he eivät voi saavuttaa virallisen koulutusjärjestelmän kautta. Ns. vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien koulutukseen suoraan vaikuttava on myös suositus ns. joustavien oppimispolkujen kehittämisestä, esimerkiksi jakamalla opiskeluohjelmia moduuleiksi, jotka voivat helpottaa siirtymisiä työskentely- ja opiskeluvaiheiden välillä.

Lähteet

- Aho, Simo (1988) Palkkatyö yhteiskunnallisen järjestyksen perustana. Tutkijaliitto. Gummerrus Oy Kirjapaino. Jyväskylä 1988.
- Aho, Simo, Arnkil, Robert (2008) Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa: Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen. Tuula Heiskanen & al. (toim.) Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere, 2008.
- Alila, Antti, Gröhn, Kari, Keso, Ilari, Volk, Raija (2011) Sosiaalisen kestävyuden käsite ja mallintaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:1. Sosiaali- ja terveysministeriö.
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=3216386&name=DLFE-15314.pdf, viitattu 14.6.2013
- Allardt, Erik (1976) Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Porvoo: WSOY
- Allardt, Erik (1995) Sosiologia. Juva: WSOY
- Arnkil, Robert, Spangar, Timo, Jokinen, Esa (2012) Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 10/2012.
http://www.tem.fi/files/32256/TEMjul_10_2012_web.pdf, viitattu 19.11.2013
- Assessments of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion/Kansalliset arviot komission aktiivisen osallisuuden-suosituksen kansallisesta toteutuksesta (2013)
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=fi&newsId=1823&moreDocuments=yes&tableName=news>, viitattu 6.5.2014
- Cabrita, Jorge (2013) Työkokoussitelmä. Eurofound, Dublin. Kesäkuu 2013.
- Commission Recommendation 2008/867/EC of 3 October 2008. Active Inclusion of people excluded from the labour market. (Official Journal L 307 of 18.11.2008)
- Erola, Jani, Moisio, Pasi (2014) Sosiaalinen eriarvoisuus ja yhteiskuntaluokat. Teoksessa: Johdatus sosiologian perusteisiin. Jani Erola ja Pekka Räsänen (toim.) Gaudeamus Helsinki University Press. Tallinna 2014
- ”Euroopan digitaalistrategia”-lippulaivahanke.
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:FI:PDF>, viitattu 14.6.2013
- Eurooppa 2020-kasvustrategia.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20120419Euroop/Europa_2020_strategia_suomi.pdf, viitattu 14.6.2013
- Euroopan vammaisstrategia 2010-2020: Uudistettu sitoutuminen esteettömään Eurooppaan. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:FI:PDF>, viitattu 13.1.2015.
- Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma 2006-2015 (2006) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:18
[http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/Rec\(2006\)5%20Finland.pdf](http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/Rec(2006)5%20Finland.pdf), viitattu 13.1.2015
- Filatov, Tarja (2013) Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. TEM raportteja 7/2013: Selvitysmiehen raportti.
http://www.tem.fi/files/35574/TEMap_7_2013.pdf, viitattu 14.6.2013
- Forced Labour Convention, 1930 (No.29) International Labour Organization Convention concerning Forced or Compulsory Labour.
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312174:NO, viitattu 14.11.2013.
- Frazer, Hugh, Marlier, Eric (2013) Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion: A study of national policies. Synthesis report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fi&catId=89&newsId=1823&furtherNews=yes>, viitattu 14.11.2013.
- Grammenos, Stefanos (2013): European comparative data on Europe 2020 & People with disabilities. Final report prepared by Stefanos Grammenos from Centre for European Social and Economic Policy (CESEP ASBL) on behalf of the Academic Network of European Disability Experts (ANED).
<http://www.disability-europe.net/theme>, viitattu 29.1.2015.
- Halvorssen, Björn (2012) Työkokoussitelmä. Nordens Valfärd Center, Tukholma. Maaliskuu 2012.
- Heiskanen, Tuula, Korvajärvi, Päivi, Rantalaiho, Liisa (2008) Sukupuoli ja työ: Pysyvyyttä ja liiakahtuaksia. Teoksessa: Kohti uutta työelämää. Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen. Tuula Heiskanen & al. (toim.) Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere, 2008
- Helne, Tuula (2003a) Syrjäytymisen yhteiskunta. Stakes, Tutkimuksia 123. Helsinki, 2003
- Helne, Tuula (2003b) Sosiaalipolitiikan nykyiset haasteet. Teoksessa Helne, Tuula; Julkunen, Raija; Kajanoja, Jouko; Laitinen-Kuikka, Sini; Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi (2003) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, s. 69–92.
- Hiilamo, Heikki, Kangas, Olli, Niemelä, Mikko (2014) Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa: Johdatus sosiologian perusteisiin. Jani Erola ja Pekka Räsänen (toim.) Gaudeamus Helsinki University Press. Tallinna 2014
- Härkönen, Juho (2014) Työn monet muodot. Teoksessa Erola, Jani; Räsänen, Pekka (toim.) (2014) Johdatus sosiologian perusteisiin. Gaudeamus, Tallinna.

- Hulkko, Laura & Tossavainen, Pekka (2009): Työttömyys ennen ja nyt. Teoksessa: Työelämän suurten muutosten vuosikymmenet. Anna Pärnanen ja Kaisa-Mari Okkonen. (toim.) Tilastokeskus, Helsinki, 2009
- ILO: Kansaivälisen työjärjestön julistus työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista (1998) Finlex 63/2000, Valtiosopimukset.
- ”Innovaatiounioni”-lippulaivahanke
http://www.leru.org/files/general/innovation-union-communication_en.pdf, viitattu 14.6.2013
- Julkunen, Raija (2009): Suomalainen palkkatyönteiskunta. Modernisaatioharpauksesta jälkiteolliseen yhteiskuntaan. Teoksessa: Työelämän suurten muutosten vuosikymmenet. Anna Pärnanen ja Kaisa-Mari Okkonen. (toim.) Tilastokeskus, Helsinki, 2009
- Kalenius, A. 2014. Suomalaisten koulutusrakenteen kehitys 1970–2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:1. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/iiiteet/okm01.pdf?lang=fi>, viitattu 11.2.2014
- Koistinen, Pertti (1999) Työpolitiikan perusteet. WSOY, 1999. Porvoo:Helsinki:Juva.
- Koistinen, Pertti (2009a) Yhteiskunnallisen työn muodot. Teoksessa: Työn hiipuvat rajat. Tutkielmia palkkatyön, hoivan ja vapaaehtoistyön muuttuvista suhteista. Pertti Koistinen (toim.) Tilastokeskus, Multiprint Oy. Helsinki 2009
- Koistinen, Pertti (2009b) Työ ja sosiaalinen turvallisuus. Teoksessa: Työn hiipuvat rajat. Tutkielmia palkkatyön, hoivan ja vapaaehtoistyön muuttuvista suhteista. Pertti Koistinen (toim.) Tilastokeskus, Multiprint Oy. Helsinki 2009
- Kokkonen, Tuomo, Närhi, Kati, Matthies, Aila-Leena (2013) Osallisuuden reunaehdot palvelijärjestelmässä. Teoksessa: Osallisuus – oikeutta vai pakkoa? Taina Era (toim.) Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja, Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. 2013
- Komission suositus, annettu 3 päivänä lokakuuta 2008, työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämiseksi. (tiedoksiannettu numerolla K(2008) 5737) (2008/867/EY)
- Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma: Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=958&langId=fi>, viitattu 19.2.2014
- Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi: Eurooppalaiset puitteet sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:FI:PDF>, viitattu 6.5.2014
- Laki toimeentulotuesta. FINLEX, 1412/1997.
- Lehto, Anna-Maija (2009): Työelämän laadun kolme vuosikymmentä. Teoksessa: Työelämän suurten muutosten vuosikymmenet. Anna Pärnanen ja Kaisa-Mari Okkonen. (toim.) Tilastokeskus, Helsinki, 2009
- Lehto, Markku (2011) Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:5
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folder=2872962&name=DLFE-14649.pdf, viitattu 14.6.2013
- Ludwinek, Anna (2013) Työkokoussesitelmä. Eurofound, Dublin. Kesäkuu 2013.
- Luhtasela, Leena (2009) Osallisuuden rakentuminen kuntouttavassa työtoiminnassa. Sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen lisensiaatintutkimus. Kuntouttavan sosiaalityön erikoisala. Yhteiskuntapolitiikan laitos. Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto.
<http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=e7fa5820-ad67-4a88-9e11-1ee31427325c>, viitattu 14.6.2013
- Lämsä, Anna-Liisa (2011) Vammaisten ja pitkäaikaissairaiden nuorten aktiivinen osallisuus. Kansallinen raportti – Suomi. Eurofound publications 2011.
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/353/fi/1/EF11353FI.pdf>, viitattu 20.2.2014.
- Moisio, Pasi (2012) Terve SOS-esitys 2012: Nuorten syrjäytyminen – mistä on kyse? <http://www.slideshare.net/THL.fi/pasi-moisio-tervesos-2012>, viitattu 14.6.2013
- Myrskylä, Pekka (2009): Suomalaisten työhön osallistuminen. Teoksessa: Työelämän suurten muutosten vuosikymmenet. Anna Pärnanen ja Kaisa-Mari Okkonen. (toim.) Tilastokeskus, Helsinki, 2009
- Myrskylä, Pekka (2009) Koulutus periytyy edelleen. Hyvinvointikatsaus 1/2009 – Nuoret.
https://www.stat.fi/artikkelit/2009/art_2009-03-16_002.html, viitattu 11.2.2014.
- National Reform Plans/Kansalliset uudistusohjelmat (2012)
http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2012/index_en.htm, viitattu 6.5.2014
- National Social Reports/Kansalliset sosiaaliraportit (2012)
<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=SP&CNationalSocialReport&mode=advancedSubmit&langId=en&policyArea=&type=0&country=0&year=2012>, viitattu 6.5.2014
- Neuvoston suositus jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi. Eurooppa 2020 -strategian yhdenntytjen suuntaviivojen I osa.
http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM_PDF_SEC_2010_0488_F_FI_RECOMMENDATION.pdf, viitattu 10.2.2015
- Niemelä, Pauli (2010) Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön vastuunjako. Janus vol. 18 (1) 2010, 61-69.
http://www.sosiaalipoliittinenyhdistys.fi/janus/0110/Janus_01_2010_puheenvuoro_Niemela.pdf, viitattu 10.5.2015
- ”Nuoret liikkeellä (Youth on the move)” -lippulaivahanke.
http://europa.eu/youthonthemove/docs/communication/youth-on-the-move_EN.pdf, viitattu 5.5.2014
- OECD. 2013. OECD Employment Outlook 2013. OECD Publishing.

- http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en, viitattu 11.11.2013.
- Paanetoja, Jaana (2013) Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.
- Pärnanen, Anna, (2009): Johdanto: Viisi vuosikymmentä työelämä-tietoa. Teoksessa: Työelämän suurten muutosten vuosikymmenet. Anna Pärnanen ja Kaisa-Mari Okkonen. (toim.) Tilastokeskus, Helsinki, 2009
- Pärnanen, Anna, Sutela, Hanna (2009): Tyypillisestä epätyypilliseen? Muutokset erilaisissa työsuhteissa neljänä vuosikymmenenä. Teoksessa: Työelämän suurten muutosten vuosikymmenet. Anna Pärnanen ja Kaisa-Mari Okkonen. (toim.) Tilastokeskus, Helsinki, 2009
- Pättiniemi, Pekka (2006) Mitä on yhteisötalous? Teoksessa: Yhteisötalous ja sosiaalinen yrittäjyys. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes, Vammala 2006.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011. <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf> viitattu 14.6.2013
- Raivio, Helka, Karjalainen, Jarno (2013) Osallisuus ei ole väline, palvelut ovat! Teoksessa: Osallisuus - oikeutta vai pakkoa? Taina Era (toim.) Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja, Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. 2013
- Rajavaara, Marketta (2013) Kuntoutus- ja työkykypolitiikat sosiaalisina investointeina Työvoiman tuottavuutta vai kansalaisten yhdenvertaisuutta? Teoksessa: Kuntoutus muuttuu – entä kuntoutusjärjestelmä? Ulla Ashorn & al. Kelan tutkimusosasto, Helsinki. Juvenes Print Tampere 2013.
- Räsänen, Pekka (2014) Talous osana yhteiskuntaa. Teoksessa: Johdatus sosiologian perusteisiin. Jani Erola ja Pekka Räsänen (toim.) Gaudeamus Helsinki University Press. Tallinna 2014
- Saloniemi, Antti, Virtanen, Pekka (2008): Joustavan huomisen varjossa? Teoksessa: Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen. Heiskanen Tuula, Leinonen Minna, Järvensivu Anu, Aho Simo (toim.) Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere 2008.
- Sanastoa tasa-arvosta. IHMISOIKEUDET.NET, Oppia ihmisyydestä. <http://www.ihmisoikeudet.net/index.php?page=sanastoa-tasa-arvosta> , viitattu 12.5.2015
- Sosiaali- ja terveysalan eettinen perusta. 2011. ETENE-julkaisuja 32. http://www.etene.fi/c/document_library/get_file?folderId=63023&name=DLFE-2903.pdf , viitattu 11.11.2013.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma, KASTE 2012–2015. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-23137.pdf , viitattu 14.6.2013
- Suomen perustuslaki. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> viitattu, 10.2.2015
- Syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävä poikkiallinnollinen toimenpideohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö, 2012. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42733&name=DLFE-20715.pdf , viitattu 22.1.2015
- Teittinen, Antti (2015) Miksi vammaiset syrjäytyvät työelämästä? Rakenteellinen näkökulma. Teoksessa : Vammaisten elämä ja elämäkerta. Tulkintoja vammaisuudesta 1900-luvun Suomessa. Kivirauma, Joel (toim.) Kynnys ry: Helsinki, 74-100.
- Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia. Asiantuntijaryhmän ehdotukset heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:4. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=3320152&name=DLFE-15421.pdf , viitattu 14.6.2013
- Eurostat: Työttömyyteen liittyvät luvut käytetyissä kuvioissa: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database , viitattu 13.6.2014
- Vaarama, Marja (2011) Prologi: Sosiaalipolitiikan nykytila. Teoksessa: Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Elina Palola ja Karjalainen Vappu (toim.) Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2011.
- Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Suomen vammaispoliittinen ohjelma, VAMPO 2010-2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:4. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2010. http://www.vane.to/images/stories/vampo_verkko.pdf , viitattu 17.1.2015
- Vartiainen, Juhana (2013) Seminaariesitelmä. Osallistavan sosiaaliturvan -seminaari, 25.10.2013 Helsinki
- Watson, Dorothy, Kingston, Gillian, McGinnity, Frances (2012) Disability in the Irish Labour Market: Evidence from the QNHS Equality Module 2010 <http://www.ihrec.ie/download/pdf/disabilityintheirlabourmarketevidencefromtheqnhsequalitymodule2010.pdf>
- YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. Julkaisija: Suomen YK -liitto. http://www.ykliitto.fi/sites/ykliitto.fi/files/ykn_vammaissopimus_uudistettu_painos_2012.pdf , viitattu, 17.1.2015
- YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus (1948) http://www.ihmisoikeudet.net/uploads/materiaali/YK_Ihmisoikeuksien%20julistus.pdf , viitattu 13.6.2014
- YK:n sosiaalisen edistyksen ja kehityksen julistus (1989) Sosiaali- ja terveysministeriö. STM:n esitteitä : 1/1989